DOCUMENT RESUME

ED 454 940 PS 028 648

AUTHOR	Doherty, Gillian; Friendly, Martha; Oloman, Mab
TITLE	Women's Support, Women's Work: Child Care in an Era of Deficit Reduction, Devolution, Downsizing and Deregulation = Le soutien aux femmes, le travail des femmes et la garde d'enfants a l'ere de la reduction du deficit, du transfert des responsabilites, de la reduction de la taille de l'Etat et de la dereglementation.
INSTITUTION	Status of Women Canada, Ottawa (Ontario).
ISBN	ISBN-0-662-63470-5
PUB DATE	1998-03-00
NOTE	232p.; Funded by the Status of Women Canada's Policy Research Fund.
AVAILABLE FROM	Status of Women Canada, 360 Albert Street, Suite 700, Ottawa, Ontario K1A 1C3, Canada (Catalog No. SW21-28/1998). Tel: 613-995-7835; Fax: 613-957-3359; e-mail: research@swc-cfc.gc.ca. For full text: http://www.swc-cfc.gc.ca/.
PUB TYPE	Reports - Evaluative (142) -- Multilingual/Bilingual Materials (171)
LANGUAGE	English, French
EDRS PRICE	MF01/PC10 Plus Postage.
DESCRIPTORS	*Day Care; *Early Childhood Education; Federal Government; Females; *Financial Support; Foreign Countries; Government Role; Multilingual Materials; *Public Policy
IDENTIFIERS	Canada; Child Care Costs; Day Care Quality; Downsizing; Equal Access; Subsidized Child Care Services

ABSTRACT

Among the multiplicity of objectives that high quality child care can meet is the pivotal goal of promoting equality for women. Child care has consequences for women both as mothers and as providers of care for other people's children. Thus, women have a powerful stake in child care policy. Canada has no national child care policy, and its child care situation has never begun to approach adequacy. In the 1990s, however, federal funding reductions and withdrawal from the social policy field, coupled with provincial downsizing have induced a new child care crisis. The predicament in which the block-funded Canada Health and Social Transfer (CHST), implemented in 1966, places child care reflects the poor standing of child care in Canadian social policy. Child care has no "home" and its dwindling, mostly market-oriented funding arrangements ensure that even existing services are plagued with ever increasing fragility. Yet Canada as a nation has a growing number of sectors that identify high quality, reliable child care/early childhood development services as essential for their own agendas: National reports, such as that of the National Forum on Health, cite the importance of child care; national commitments, such as the Child Tax Benefit, plus a variety of international obligations and covenants, including the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and the Nairobi Forwardlooking Strategies for the Advancement of Women, all need child care in order to be effective. This report [in English- and French-language versions] identifies what has been happening in child care over the last decade, describes policy options for the commencement of Canada's long-recommended national child care policy, and suggests that a

Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made
from the original document.

successful resolution to the child care dilemma would serve as a good test for assessing the effectiveness of the new social union. A glossary of relevant terms is included in the report. Five appendices include information on funding withdrawal and changes in recurring child care grants. (Contains 85 references.) (Author/KB)

Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made
from the original document.

ED 454 940

Women's Support, Women's Work: Child Care in an Era of Deficit Reduction, Devolution, Downsizing and Deregulation = Le soutien aux femmes, le travail des femmes et la garde d'enfants a l'ere de la reduction du deficit, du transfert des responsabilit es, de la reduction de la taille de l'Etat et de la dereglementation

Gillian Doherty, Martha Friendly, Mab Oloman

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

- This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.
- Minor changes have been made to improve reproduction quality.
- Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

PERMISSION TO REPRODUCE AND DISSEMINATE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY

M. Tuiano

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

1

PS 028 648

BEST COPY AVAILABLE

Women's Support, Women's Work: Child Care in an Era of Deficit Reduction, Devolution, Downsizing and Deregulation

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

X This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.

☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.

• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

PERMISSION TO REPRODUCE AND DISSEMINATE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY

Michelle Turiano

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

1

ED 428648

Policy Research
Recherche
en matière de politique

BEST COPY AVAILABLE

Canadi

Women's Support, Women's Work: Child Care in an Era of Deficit Reduction, Devolution, Downsizing and Deregulation

Gillian Doherty
Martha Friendly
Mab Oloman

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views and opinions of the authors and does not necessarily represent the official policy or opinion of Status of Women Canada or the Government of Canada.

March 1998

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical, and professional standards. The research must also make a unique, value-added contribution to current policy debates, and be useful to policy-makers, researchers, women's organizations, communities, and others interested in the policy process. Each paper is anonymously reviewed by specialists in the field, and comments are solicited on:

- the accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- the extent to which the analysis and recommendations are supported by the methodology used and the data collected;
- the original contribution that the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy-makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contributed to this peer review process.

Canadian Cataloguing in Publication Data

Doherty, Gillian, 1938 -

Women's support, women's work: child care in an era of deficit reduction, devolution, downsizing and deregulation

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Le soutien aux femees, le travail des femmes et la garde d'enfants à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, et la réduction de la taille de l'État et de la dérèglementation.
Includes bibliographical references.
Issued also in electronic format through the Internet computer network.
ISBN 0-662-63470-5
Cat. no. SW21-28/1998

1. Child care services -- Canada.
2. Women employees -- Canada.
3. Canada -- Politics and government -- 20th century.
4. Budget deficit -- Canada.
5. Downsizing of organizations -- Canada.
I. Friendly, Martha.
II. Oloman, Mab.
III. Canada. Status of Women Canada.
IV. Title.

HQ778.7C3D67 1998 362.71'2'0971 C98-980110-1E

Project Managers: Cathy Winters and Angela Arnet Cenndis, Status of Women Canada
Publishing Coordinator: Angela McLaughlin, Status of Women Canada
Editor: PMF Editorial Services Inc.
Translation: Société Gamma Inc.

For more information contact:

Research Directorate
Status of Women Canada
360 Albert Street, Suite 700
Ottawa, ON K1A 1C3
telephone: (613) 995-7835
facsimile: (613) 957-3359
TDD: (613) 996-1322
Email: research@swc-cfc.gc.ca

This document is also available for download on the Status of Women Canada Web site at: http://www.swc-cfc.gc.ca/.

PREFACE

Status of Women Canada's Policy Research Fund was instituted in 1996 to support independent, nationally relevant policy research on gender equality issues. In order to determine the structure and priorities of the Policy Research Fund, Status of Women Canada held consultations from March to May 1996 with a range of national, regional and local women's organizations, researchers and research organizations, community, social service and professional groups, other levels of government, and individuals interested in women's equality. Consultation participants indicated their support for the Fund to address both long-term emerging policy issues as well as urgent issues, and recommended that a small, non-governmental external committee would play a key role in identifying priorities, selecting research proposals for funding, and exercising quality control over the final research papers.

As an interim measure during the fiscal year 1996-1997, consulation participants agreed that short-term research projects addressing immediate needs should be undertaken while the external committee was being established to develop longer-term priorities. In this context, policy research on issues surrounding the Canada Health and Social Transfer (CHST) and access to justice were identified as priorities.

On June 21, 1996, a call for research proposals on the impact of the CHST on women was issued. The proposals were assessed by Status of Women Canada and external reviewers. The research projects selected for funding in this area focus on women receiving social assistance, economic security for families with children, women with disabilities, the availability and affordability of child care services, women and health care, and women's human rights.

The call for research proposals on access to justice was issued on July 18, 1996. Also assessed by Status of Women Canada and external reviewers, the selected policy research projects in this area include a study of abused immigrant women, lesbians, women and civil legal aid, family mediation, and the implications for victims of sexual harassment of the Supreme Court ruling in *Béliveau-St. Jacques*.

The objective of Status of Women Canada's Policy Research Fund is to enhance public debate on gender equality issues and contribute to the ability of individuals and organizations to participate more effectively in the policy development process. We believe that good policy is based on good policy research. We thank all the authors for their contribution to this objective.

A complete listing of the research projects funded by Status of Women Canada on issues surrounding the Canada Health and Social Transfer and access to justice is provided at the end of this report.

TABLE OF CONTENTS

Acknowledgements

Abstract

Executive Summary

Chapter 1: Introduction 1
Child care is 1
Child care as a support for women's equality 1
Where is child care's home in public policy? 2
Child care: On and off the public agenda 3
Research objectives, research methodology and project intentions 3

Chapter 2: Contextual Factors: Deficit Reduction and Devolution 7
Federal transfers prior to CHST 7
Provincial use of federal funding 8
1995: Child care's pivotal year 10

Chapter 3: Downsizing and Deregulation 17
Child care before the 1990s 17
The policy environment for child care in the 1990s 17
Changes in child care in the 1990s 18
Chapter summary 30

Chapter 4: The Impacts on Women 31
Introduction 31
The impacts on women as parents 32
The impact on women as workers 34
The impact on equity of access 36
Chapter summary 38

Chapter 5: Promises, Promises 39
Federal commitments, federal follow-through 39
Toward the new social union 43

Chapter 6: Can Canada Work Without Child Care? 45
Child care as a policy tool 45
Child are as an issue of national importance 49
Child care as a test case 49
Can the "new" Canada work? 55

Appendix A: Federal Funding Withdrawal 57

Appendix B: Key Informants 61

Appendix C: Questionnaire to Child Care Organizations' Provincial and Territorial Representatives 67

Appendix D: Forum Participants 73

Appendix E: Changes in Recurring Grants, 1993 to 1996 75

Glossary 79

Bibliography 81

Endnotes 89

LIST OF TABLES

Table 1: Average fees, regulated full-time centre-based care by jurisdiction 20

Table 2: Child care subsidies for children age 0 to 6 in regulated centre programs by jurisdiction 22

Table 3: Perceived reasons for decreased affordability by jurisdiction 25

Table 4: Number of regulated of full-time centre-based child care spaces by jurisdiction 26

ACKNOWLEDGMENTS

The authors gratefully acknowledge the assistance provided by people from across the country, who willingly gave of their knowledge and patiently answered questions. Their names are listed in Appendix A. A special note of appreciation to Julie Mathien who conducted some of the interviews with provincial key informants.

The draft report was circulated for review and comment to:

- Dr. Barbara Cameron, Department of Political Science, York University, Toronto. Dr. Cameron was chair of the Child Care Committee of the National Action Committee on the Status of Women during the Countdown for Child Care campaign in 1987 and has continued to provide consultation to the National Action Committee on issues related to child care; and

- Dr. Donna Lero, Department of Family Studies, University of Guelph, Ontario. Dr. Lero is a well-known researcher and commentator on child care.

The final report benefited greatly from their insightful comments.

We also wish to thank Status of Women Canada for providing the funds to enable this examination of the impact of the Canada Health and Social Transfer (CHST) and related policy changes on the availability and affordability of child care.

ABSTRACT

Among the multiplicity of objectives that high quality child care can meet is the pivotal goal of promoting equality for women. Child care has consequences for women both as mothers and as providers of care for other people's children. Thus, women have a powerful stake in child care policy. Canada has no national child care policy and its child care situation has never begun to approach adequacy. In the 1990s, however, federal funding reductions and withdrawal from the social policy field, coupled with provincial downsizing have induced a new child care crisis. The predicament in which the block-funded Canada Health and Social Transfer (CHST), implemented in 1966, places child care embodies its standing in Canadian social policy. Child care has no "home" and its dwindling, mostly market-oriented funding arrangements ensure that even existing services are plagued with ever-increasing fragility. Yet Canada as a nation has a growing number of sectors that identify high quality, reliable child care/early childhood development services essential for their own agendas. National reports, such as that of the National Forum on Health, and national commitments, such as the Child Tax Benefit, plus a variety of international obligations and covenants, including the Convention on the Elimination of All Forms of of Discrimination Against Women and the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women, all need child care in order to be effective. This paper identifies what has been happening in child care over the last decade, describes policy options for the commencement of Canada's long-recommended national child care policy, and suggests that a successful resolution to the child care dilemma would serve as a good test for assessing the effectiveness of the new social union.

EXECUTIVE SUMMARY

As noted by the 1984 Royal Commission on Equality of Employment, "child care is the ramp that provides equal access to the work force for mothers" (see Abella, 1984, 1978). Child care is also a major source of employment for women. According to census data, in 1991 there were 181,830 women providing child care. For mothers, lack of affordable child care may mean having to be out of the work force for several years, or part-time participation only. This results in a reduction of lifetime earnings, lost opportunities for career advancement and smaller pension benefits than would have been the case otherwise. For providers of child care, the reduction in government financial support means job insecurity and deteriorating working conditions.

The child care situation has become precarious right across the country as the affordability and availability of regulated child care decreases. In the period between 1990 and 1996, two provinces stopped providing recurring financial grants to child care programs, and the amount of such grants was decreased in four provinces. Recurring grants have been frozen in five jurisdictions. This means that new services cannot obtain them. Fees for child care increased in all the provinces and in the Yukon between 1989 and 1993. They increased again between 1993 and 1995 in five provinces and both territories. In the same period, average family incomes decreased, fee subsidy amounts failed to keep pace with fee increases and fee subsidies have been limited by a limit on the total fee subsidy budget or the total number of families served. The availability of regulated spaces has decreased in tandem with the decreased affordability. This is a result of programs closing or not staffing spaces because they cannot cover their operating costs. Child care providers are experiencing stress associated with funding cutbacks and the need to assume additional tasks. Some have lost their jobs.

The Canada Health and Social Transfer (CHST), introduced in 1996 to replace the Canada Assistance Plan (CAP) and Established Program Financing (EPF), and further reductions in federal funds for the provinces and territories, appear likely to exacerbate the situation. It is important to note that it is not the CHST alone that is affecting the affordability and availability of child care. The CHST is an extension of the federal government's retreat from cost sharing social service expenditures with the provinces, and reductions in the amount of federal funding that began in the late 1970s. Child care is also being affected by the changing roles of the federal and provincial/territorial governments in the social service area.

In the last few years, it has become increasingly evident that the availability of affordable, high quality child care is a crucial component in strategies to address broad national objectives. These national objectives include promoting the optimal development of *all* children, reducing the incidence of child poverty, developing a healthy economy, and promoting women's economic and social equality.

A shift in the roles and responsibilities of federal and provincial/territorial governments and between each of these levels of government and the citizens of Canada, is occurring. This shift is away from direct state funding of services to reliance on the tax system for income redistribution and away from a moderate degree of federal leadership and involvement in social programs to an emphasis on the primacy of the provinces. In this political climate, it is difficult to identify an approach that would halt the current rapid deterioration of child care services in Canada and move toward a national child care strategy. Yet Canada desperately needs affordable, high quality child care. This paper discusses some options for governments to work together to develop a national child care plan. The National Children's Agenda may provide a window of opportunity for so doing.

CHAPTER 1: INTRODUCTION

Child Care is ....

In Canada, the terms "child care," "early childhood services" and "early childhood education" are used to refer to arrangements which provide care that enhances the development of children under age 12. This "care" is provided by people who are unrelated to the child. It is used when parents are participating in the paid work force or engaged in training or educational programs, and by parents who are neither students nor work force participants but wish to supplement the care and education they provide to their children. Child care/early childhood services in Canada include regulated centre-based and family child care (also known as family day care), nursery schools, kindergartens and Community Action Programs for Children (CAP-C). Children can also be cared for in their parents' absence through a number of other arrangements, such as a relative in the child's home or in the relative's home, or by a non-relative in the child's home (a nanny).

In this paper, the term "child care" refers to child care centres, school-age child care programs and family child care that is regulated by the provincial or territorial government. There are two reasons for this focus. First, regulated child care was the primary form of child care to benefit from federal–provincial cost sharing and, as a result, is the form most affected by the Canada Health and Social Transfer (CHST). Second, research demonstrates that regulated child care is more likely than unregulated care to be a stable service that meets the developmental needs of the children served.[1]

A well-designed system of high quality child care/early childhood services should simultaneously meet a diverse range of needs. It should enhance the healthy development of *all* children, support families regardless of the parents' labour force status, be part of a comprehensive approach to alleviate poverty and, finally, provide an essential tool for pursuing women's equality. Supporting women's equality and autonomy requires a number of different forms of child care in order to address diverse needs and also to permit women to choose the form of care they prefer or that suits their family's particular needs.

This paper, supported by the Policy Research Fund of Status of Women Canada, is concerned primarily, but not exclusively, with the impact of recent policy changes on child care from the perspective of women: both those who are parents and those who work in the child care field.

Child Care as a Support for Women's Equality

Child care is a women's issue because its availability is essential for the support of women's equality. However, child care is neither solely nor primarily the responsibility of women as mothers. High quality child care provides collective as well as individual

benefits. The whole society benefits when families can be economically self-sufficient because affordable, reliable child care enables parents to work, and when children's non-parental care provides the stimulation that assists them to be school-ready at age 6. Therefore, child care is a social issue for which there is collective responsibility.

There continues to be an insufficient amount of affordable, high quality child care for Canadian women who need or want it. In 1993, the percentage of children under age 12 with a mother in the paid work force who could be accommodated in the regulated child care system ranged from 16.6% in Alberta and 12.7% in Manitoba to 4.9% in Newfoundland.[2] Fees could be as high as $857 a month for infants, depending on the province or territory.[3] For Aboriginal women,[4] rural women,[5] new immigrants and refugees,[6] the issues of access, availability and affordability are even more extreme. These women face the additional barriers of culture, language, distance, and appropriate physical access and programming. Given their similar situation, these barriers are also faced by mothers with disabilities or whose children have disabilities, and Francophone women living outside Quebec

Where Is Child Care's Home in Public Policy?

Since the Royal Commission on the Status of Women first recommended the introduction of a national day care act in 1970, the availability of affordable, high quality child care has been a primary concern for the organized women's movement, e.g., the National Action Committee on the Status of Women, and for government departments responsible for women's issues. In the 20 years since the Royal Commission, several federal and provincial task forces have recognized the legitimacy of child care as part of the social policy spectrum. Canada, however, still has no national or rational strategy to ensure that child care/early childhood services are available to meet contemporary child, family and societal needs.[7] Instead, child care services that simultaneously support women's equality and safeguard children's healthy development are neither widely available nor affordable anywhere in Canada.[8]

It has been suggested that at least part of the reason for the current situation is that child care has never found an appropriate or even a stable policy "home[9]." There has been a persistent lack of consistency about its purpose(s). Governments have treated it at various times as a way of encouraging women to work in industries essential for the war effort in World War II, as a tool for reducing women's reliance on social assistance, as a "ramp" to women's equality, as a means to enhance the development of children considered to be "at risk," as early childhood education for all children, as a business expense and as a tool to support parent employability[10]. As a result, child care has been developed and delivered primarily by voluntary community-based groups with the ad hoc support of a fragmented set of federal and provincial/territorial programs.

Child Care: On and Off the Public Agenda

Although child care has been an important women's issue since the early 1970s, it did not become highly visible on the national political scene until the early 1980s. It was highlighted in the televised party leader's debate on women's issues during the 1984 federal election when all three national political parties promised to improve child care if their party formed the next government[11]. For a short period in the mid-1980s, increased federal and provincial/territorial activity suggested that child care might be addressed in a co-operative and comprehensive manner. However, by the early 1990s, as the Government of Canada accelerated its withdrawal from the social policy field, the small advances that child care had made in the 1980s began to wither. Although the Liberals' 1993 federal election platform made a commitment to significant new child care spending, little of this has materialized[12]. Instead, there has been continued provincial program and cost cutting in child care in tandem with a continued withdrawal of federal involvement and a reduction in federal funding to the provinces[13]. Today, the child care situation in many provinces, while never very strong, has become precarious. It is, in fact, in decline, for the first time since the 1960s.

It appears that the Canada Health and Social Transfer (CHST), introduced in 1996 to replace the Canada Assistance Plan (CAP) and Established Programs Financing (EPF), will further exacerbate child care's precarious situation. It is important to note, however, that the CHST is but one factor, albeit an important one, that mitigates against the development of adequate child care services now and in the future. As illustrated by Appendix A, the CHST is an extension of the federal government's retreat from sharing the cost of social services with the provinces, a retreat that began in 1977 with the replacement of cost sharing for some programs with the block-funded EPF. As discussed in this paper, other factors affecting child care include provincial political will and fiscal limitations, and the shifting relationships between the various levels of government.

Research Objectives, Research Methodology and Project Intentions

Research objectives

This research project had the following four objectives:

- To analyze the recent, current and future trends in child care within the political and social context.

- To seek, synthesize and present data documenting the impact of the CHST and related policy developments on the availability and affordability of child care now and in the future.

- To analyze the potential consequences of these trends, including their potential impact on women's ability to access child care and, hence, their ability to compete in the paid work force or to participate in training or educational activities.

- To present recommendations that could mitigate any negative consequences for child care, and hence for women, that might be identified as a consequence of the implementation of the CHST.

Research methodology

The methodology employed to assemble information for this project included five steps.

- Review and analysis of data on the number of child care spaces, average parent fees, the availability of fee subsidization, provincial grants and so on for each province and territory.

- Seventy-one key informant interviews. These included interviews with a government official responsible for child care in each province and territory[14]; a federal official with long-time involvement in child care issues; at least one representative from a provincial/territorial child care organization in each province and in the Yukon; five representatives from programs training child care providers in five different provinces; and a number of social service and women's issues advocates (see Appendix B). Key informants were made aware that their names would be identified in the report although specific comments would not be attributed to any individual.

- A mail-out questionnaire to board members of both the Child Care Advocacy Association of Canada (the national child care advocacy group) and the Canadian Child Care Federation (the national child care professional group). Eighteen of the 21 people who were sent questionnaires responded. There was at least one respondent from each province and territory and two from Newfoundland, Nova Scotia, Quebec, Manitoba, Alberta and the Yukon. See Appendix C for a copy of the questionnaire.

- A half-day discussion group that involved 11 people from a variety of child care and social service/advocacy group backgrounds (see Appendix D).

- Review and analysis of reports and commentaries concerning current trends in Canadian social policy in general and the potential impact of the CHST in particular.

Project intentions

This project and its ensuing paper had two primary objectives.

- To gain a better understanding of, and to assist others to better understand, the fiscal and political factors that led to the current crisis in the availability and affordability of regulated child care.

- To move the debate about the need for a national child care strategy forward within the context of the current fiscal, political and economic situation, and taking into account the current climate of deficit reduction, the dynamics of federal–provincial relations and the devolution of responsibility from the federal government to the provinces and, in some cases, from the province to local government.

This paper argues that affordable, high quality child care is critical to the success of a number of broad national goals and benefits the whole society. It illustrates that regulated child care has a precarious existence as a result of the recent deficit reduction, devolution, downsizing and deregulation activities of all levels of government and that its future is even more jeopardized by the CHST. The paper concludes that the care of Canada's children is of national importance and must be resolved through the establishment of a national plan of action for child care.

A glossary of terms is provided at the end of the paper.

CHAPTER 2: CONTEXTUAL FACTORS: DEFICIT REDUCTION AND DEVOLUTION

Federal Transfers Prior to the CHST

At the time the first Canadian constitution was drafted in 1867, the social programs we have today did not exist. Therefore, responsibility for them was not assigned to either the federal or provincial levels of government. Subsequent court interpretations of the *Constitution Act, 1867* assigned social programs to the provinces as part of their exclusive jurisdiction[15]. However, as will be apparent by the end of this chapter, the boundary between federal and provincial/territorial responsibility for social services has shifted back and forth over time. It is still not clear.

Although the provinces had been assigned jurisdiction for social programs, it became evident during the Depression that they did not have the necessary finances to carry out these responsibilities. Between the end of World War II and 1960, a number of conditional grant programs were established that permitted the federal government to provide provincial governments with funds for the development and provision of health and social services[16]. Eventually, these grants were consolidated into three main mechanisms for transferring federal funds to the provinces: equalization payments, the Canada Assistance Plan and Established Programs Financing.

Equalization payments

Equalization payments are unconditional transfers of money (i.e., the funds do not have to be spent for a specific purpose) from the federal government to provinces whose revenues fall below the national average revenue. In practice, this has included all the provinces except Alberta, British Columbia and Ontario. The stated purpose of this program is to reduce the financial disparities between provinces by ensuring that all "provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation[17]."

The Canada Assistance Plan (CAP)

CAP, established in 1966, allowed Ottawa to reimburse *all* the provinces and territories for up to 50% of eligible expenditures on social assistance and a variety of social services, including child care, used by children whose parents were deemed to be in financial need or at risk of becoming so. To receive cost sharing, the provinces had to contribute to the cost of the program in question and adhere to certain conditions, e.g., that any person in need of social assistance should receive it without regard to length of residence in the province.

Established Programs Financing (EPF)

Legislated in 1977, EPF was a uniform per capita grant for *all* provinces, partly in the form of cash and partly in the form of a transfer of tax points. Although, from the federal perspective, EPF funding was intended to pay for health and post-secondary education, there were no controls on how the funds were actually spent. However, in the area of health care, the provinces were required to adhere to the principles set out in the *Canada Health Act, 1984* in order to receive their full amount of federal funds. There were no requirements attached to EPF transfers for post-secondary education.

All the provinces are highly dependent on federal funding, especially those that receive equalization payments. Just before the implementation of the CHST, federal funding (made up primarily through equalization payments, CAP and EPF) accounted for about 35% to 40% of revenues in Newfoundland and the Maritimes, about 25% to 30% in Saskatchewan and Manitoba, and about 20% in Quebec.[18] Any reduction in federal funding significantly reduces the ability of all these provinces to fund social programs such as child care.

Provincial Use of Federal Funding

The Canada Assistance Plan: A case study

The CAP was implemented as an open-ended agreement that allowed the federal government to reimburse provinces for up to 50% of their CAP-eligible social services and social assistance payments regardless of the amount of those expenditures. In the area of child care, this cost sharing covered:

- fee subsidies for low income parents who were deemed eligible due to financial need on the basis of either a needs or an income test;
- operating grants for regulated non-profit or government-operated child care services (limited to that portion of the service used by families eligible for a fee subsidy); and
- the depreciation of child care premises and equipment in certain circumstances.[19]

The expansion period

Although CAP was established in 1966, and all the provinces signed on in just over a year, it took several years for the legislative regulations to be finalized. As a result, CAP was not really operational until 1970[20]. From July 1971 to March 1973, there was an increase of 557 regulated child care spaces across Canada[21]. Between March 1973 and March 1974, the increase in growth was 28,370 spaces[22]. Between 1974 and 1988, with only a couple of exceptions, the rate of increase in regulated spaces each subsequent year

was between 10% and 16%[23]. In 1989, when the annual increase was 13%,[24] both territories and all the provinces except British Columbia were providing some form of annual operating grants to regulated child care services, even if it was only a small grant acknowledging the cost of caring for infants[25]. While these expansions involved provincial decisions requiring provincial funds, the availability of reimbursement from Ottawa for some child care expenditures was an enticement to spend on child care.

In some provinces, expansion also occurred in the social assistance area. For example, Ontario enriched the level of its social assistance payments for lone-parent/one-child families by 23.6% between 1986 and 1990[26]. Under the open-ended cost-sharing agreement then in place, Ontario's unilateral decision to provide higher social assistance payments increased Ottawa's CAP reimbursements at a corresponding level. This may have contributed to Ottawa's 1990 decision to limit its cost sharing under CAP with Alberta, British Columbia and Ontario to 5% annual growth for two years. In the following year's budget, the federal government announced that the limit on growth in cost sharing for these three provinces would be extended to the end of the 1994-95 fiscal year. Transfers to all provinces in 1995-96 were frozen at 1994-95 levels.

The end of expansion

When considering the impact of the limit placed on CAP reimbursements to the three wealthiest provinces in 1990, it is important to note that:

- the equalization payments in the other seven provinces had been gradually eroding since 1986-87 due to de-indexation (payments were then frozen in 1991 and the freeze was later extended to 1994-95)[27]; and

- almost all the provinces were in a deficit position in 1989-1990[28].

Thus, all provinces experienced erosion in federal funding at a time when, except for Alberta, they were spending more than their revenues. It is not surprising that 1990 marked the beginning of the loss of some of the limited gains made by child care in the 1980s.

Between 1989 and 1993, the annual growth rate in the number of regulated spaces across Canada dropped from 13%[29] to 3.5%[30]. Between 1990 and 1996, recurring grants were cut or abolished in five provinces, and frozen in three more. Another province has proposed reducing its wage grants[31]. The following chapter provides more detail about the deterioration of child care since 1990.

The provinces: Political will and financial capabilities

The growth and maintenance of child care has been related both to the availability of federal funds and initiatives, and to provincial political will and financial capability. For example, during the Social Credit era in British Columbia, the provincial government

limited its use of CAP to the provision of fee subsidies for low income families. However, although British Columbia was affected by the federal imposition of the 5% limit on growth in 1990, the New Democratic Party government, elected in 1991, aided and encouraged considerable expansion in regulated centre spaces (from 20,479 in 1991 to 31,976 in 1995)[32]. It also expanded the availability of fee subsidies, and introduced wage, capital and other recurring grants. Political will took precedence over fiscal issues in both these situations.

In contrast, the NDP government elected in Ontario in 1990, which also had a commitment to child care, had to contend with not only the federal government's limit on CAP expenditures but also with a severe recession. Reliance on social assistance in Ontario more than doubled between 1990 and 1993[33]. With the limit on the expansion of reimbursement under CAP held at 5% by the federal government, Ontario had to assume most of the increased cost of social assistance. It has been estimated that the limit on CAP cost Ontario $1.7 billion in lost federal funds for 1992-93 alone[34]. Thus, Ontario's fiscal ability to assume the non-shared cost of its promised child care reform and the early years program proposed by the Royal Commission on Learning were harshly restricted by both federal actions and the provincial situation. Neither new program materialized. In this case, it appears that fiscal issues took precedence over political will.

Other illustrations of the interplay between fiscal ability and political will can be found in comparisons between other provinces. Manitoba and Saskatchewan, adjacent Prairie provinces with approximately the same population base, had governments with very different orientations during the 1980s (Manitoba with an NDP government, Saskatchewan with a Conservative government). Both had access to the same open-ended cost sharing through CAP. However, by 1993, while regulated child care was available for 12.7% of children age 0 to 12 with a mother in the paid work force in Manitoba, it was available for only 5.4% of such children in Saskatchewan.[35]

All the Atlantic provinces have high rates of unemployment and low fiscal capabilities; none of the four is regarded as having a well-developed system of child care. However, within these parameters, there are interesting differences. In 1993, Newfoundland could offer regulated care for only 4.9% of children age 0 to 12 with a mother in the paid work force, the comparable rate in New Brunswick was 10.5%[36]. Thus, even within Canada's perpetual "have-not" provinces, the role of political will is evident.

1995: Child Care's Pivotal Year

The federal government entered 1995 faced with two major issues that influenced the policy directions that followed. The first of these was anxiety about the possibility of the separation of Quebec from Canada; the second was the fiscal pressure created by the deficit and the debt.

Reinforcing decentralist tendencies: Anxieties about Quebec

The political gulf between Quebec and the rest of Canada had been widened by the 1982 Constitution which was repatriated without Quebec's signature. In the Mulroney era, two subsequent attempts to include Quebec in a new constitutional accord failed. The first, the Meech Lake Accord, was not ratified by two provinces. The second, the Charlottetown Accord, failed when Canada- and Quebec-wide referendums did not support it. The interpretation of these failures by many in Quebec as rejection by the rest of Canada, the rise of the Bloc Québécois as a force in the federal House of Commons and the re-election of the Parti Québécois as the government of Quebec increased federalist anxieties about the future of Quebec in Canada. It should be noted that both the Meech Lake and the Charlottetown accords (initiatives of the previous Conservative government) proposed responding to the challenge of Quebec by retreating from federal leadership in social programs, thus foreshadowing the direction that would be adopted by the Liberal government in the 1995 budget and the 1996 Speech from the Throne.

At the same time, decentralist aspirations emerged among the other provinces as well. This theme, not a new one in Canadian history, was exacerbated when the provinces' willingness to accept federal leadership in areas within their jurisdiction diminished as federal funds to develop and maintain these programs were reduced[37]. Some provincial governments, as the delivery agents for social programs, struggled to balance diminishing revenue with the continued needs and expectations of their constituents. Others found that their own cost cutting and downsizing ideologies were well-served by the climate of devolution, downsizing and deregulation.

The 1990 limit on reimbursements under CAP, a unilateral decision by the federal government, called into question the security of other financial arrangements between the federal government and the provinces/territories. A sense of shattered provincial trust is suggested in the proposals made when the Charlottetown Accord was tabled in 1992. One proposal was that national objectives for social programs would be defined and their implementation monitored by the provinces. This language also foreshadowed the social policy changes that were to follow.

Fiscal pressures

The second major issue facing Ottawa at the beginning of 1995 was the deficit and the debt. Between 1979-1980 and 1994-95, there was a steady deterioration in Ottawa's fiscal situation as its ratio of revenue to spending fell and interest payments as a percentage of revenue rose to 33.6%[38]. There was considerable debate about the appropriate federal government response. This debate included proposals for redressing the share of revenue derived from corporate (as opposed to personal) taxation and/or

lowering interest rates. Nevertheless, in the 1990s, the approach adopted not only by the federal government but by all provincial governments was to reduce government spending through downsizing and privatizing programs, by cutting jobs in the public service and by downloading costs to the next lower level — provinces, local government, families and individuals.

The 1995 budget: Spending cuts and federal withdrawal

The Liberal government responded to the decentralizing and fiscal pressures it was experiencing by using its second budget, in February 1995, as a tool. The budget announced not only substantial cuts in federal funding to the provinces, but also a new funding mechanism that marked federal withdrawal from a role in shaping social programs through its spending power — a role that had shaped Canada's social safety net over the previous 40 years.

In 1994-95, the cash entitlement for the provinces and territories under CAP and EPF was estimated to be $17.3 billion. In 1996-97, according to the budget, it was to be $12.9 billion[39]. This represented a reduction of $4.4 billion compared to the amount that would have been transferred had CAP and EPF remained untouched. The 1997 federal budget amended the 1995 figures to be $19.3 billion in 1994-95, $14.9 billion in 1996-97, $12.5 billion in 1997-98 and $11.3 billion in 1998-99[40]. Subsequently, the government made a commitment, on April 28, 1997, to maintain the cash portion of the transfer at $12.5 billion for future years, rather than continuing the 1996 budget reduction of $11.1 billion by 1999-2000. This commitment puts $700 million back in 1998-99 and $1.4 billion in 1999-2000 and subsequent years.

As illustrated in Appendix A, the federal government had previously imposed limits on the growth of its transfers or reduced their purchasing power through de-indexation. However, the 1995 announcement was different from previous announcements of reductions in an important way. It involved actual federal *spending cuts*, not simply a reduction in the rate at which federal expenditures were increasing[41].

The 1995 budget also announced that federal transfers to the provinces and territories for their social, health and post-secondary education under the CAP and the EPF would be collapsed into a single block grant. This was to be known as the Canada Health and Social Transfer (CHST) and to take effect on April 1, 1996.

This announcement meant:

- the loss of built-in cyclical protection for social assistance and social services in times of recession; and

- a reduction in the federal government's ability to shape program development.

The loss of built-in cyclical protection

Federal cost sharing under CAP had helped provinces respond when economic circumstances increased demand for social assistance and other social services. Until the federal government imposed the 5% ceiling on annual increases for Alberta, British Columbia and Ontario in 1990, any province facing increased social assistance case loads could rely on getting additional funds from the federal government. This important assurance is lost under CHST's block funding formula. Provinces will have to manage additional social assistance costs without corresponding increases in federal funds, even if it means cutting other programs. Services that are discretionary and not well established, such as child care, are the most vulnerable to cuts.

The reduction in the federal government's ability to shape program development

Transfers of funds from one government to another have different effects, depending on the form they take. Cost-shared programs are considered to be good mechanisms for the creation of new programs because the cost sharing requires prior commitment of provincial funds. Block funding, as with the CHST, increases provincial revenues but provides no enticement for the development of a particular service. The Caledon Institute of Social Policy has noted that the current lack of specific program designations for expenditures under the CHST means that federal funds transferred through this mechanism, presumably for health, social services and post-secondary education, could be used for other purposes such as paying down the provincial debt[42].

Historically, a federal role and cost sharing mechanism have been vital in the development of basic human services in Canada. For example, our current system of universal health care started with cost sharing agreements between the federal government and each of the provinces and territories under the *Hospital Insurance and Diagnostic Services Act, 1957*. These arrangements enabled the federal government to provide approximately 50% of the provincial and territorial costs associated with the provision of a basic range of in-patient services in acute, convalescent and chronic care hospitals. This cost sharing assisted the provinces to establish their hospital systems. Tied to the funding was the condition that the benefits of the program were to be available to all citizens within a province on uniform terms and conditions, regardless of age, sex or physical condition[43]. Subsequently, the *Medical Care Act, 1966*, which also involved federal cost sharing, extended universal medical benefits to include all medically necessary services rendered by a physician, thereby assisting provinces to develop out-patient services[44]. It was not until 1977, 20 years after the original cost sharing announcement, that the federal government moved to a block grant approach for funding health care — the EPF.

Federal devolution of powers to the provinces

A third important outcome of the 1995 budget was that the requirements related to health services under the *Canada Health Act*, which was part of the EPF, would be retained, as would the CAP condition disallowing residency requirements for social assistance.

However, other CAP conditions would no longer be in force. The implied intent of the federal government to draw back from sharing responsibility for shaping social programs was confirmed in the 1996 Speech from the Throne. It stated that "[p]rovinces are responsible for providing health, education, and social services in the manner best suited to the particular needs of their own residents"[45] and noted that the CHST was implemented "to give provinces enhanced flexibility to design and administer social programs in the most efficient way, and to allocate funds according to their own priorities[46]."

According to the 1995 federal budget, the federal Minister of Human Resources has been given the task of seeking the co-operation of his provincial and territorial colleagues in "developing, through mutual consent, a set of shared principles and objectives that could underlie the new transfer...[so] all governments could reaffirm their commitment to the social well-being of all Canadians[47]." As of late summer 1997, no shared principles or objectives had been announced.

Conclusions

The boundary between provincial/territorial and federal jurisdiction for social programs has shifted over time as the federal government has withdrawn some of its financial support and, through the CHST, reduced its ability to shape program development.

At the federal level, the changes described above:

- enabled substantial expenditure and deficit reduction;
- reduced possible perceptions of federal interference in areas within provincial jurisdiction; and
- signalled federal withdrawal from its role in social programs and from initiatives to harmonize social services across the country.

These shifts, made without either an electoral mandate or consultation with the electorate, changed both the nature and the amount of federal financing for health, social programs (which included child care fee subsidies for persons deemed to be in financial need) and post-secondary education. The devolution of power to the provinces is a reflection of the failed Charlottetown Accord. The shift in responsibilities embodied in the message of a block grant will make it very difficult to create another national social program, such as child care, through federal leadership and cost sharing as was done for medical services.

These profound shifts have been implemented through the budget and political process, rather than through constitutional changes. They can, theoretically, be reversed in the same way. However, the question of whether federal spending will continue to be sufficient to induce provinces to adhere to Canada-wide principles, conditions or standards remains. The 1996 budget announced a five-year commitment to ensure that the federal cash transfer will not fall below $11 billion between 1998-99 and 2002-03[48].

Subsequently, on April 28, 1997, the federal government made a commitment to maintain the cash portion of the transfer at $12.5 billion. This $12.5 billion minimum is for health, social assistance and related social programs, and post-secondary education. Since the costs for health and social assistance are likely to increase more than the rate of inflation, $12.5 billion will have less purchasing power in the future than it does today. Thus, federal leverage to influence provincial behaviour through the use of its spending power is likely to decrease.

At the provincial level, the future of child care will become even more heavily dependent on provincial political will and financial capability. A reduction of provincial support for child care seems likely across Canada as a result of:

- the significant reduction in federal funding;
- the loss of the enticement to spend on child care in order to access federal reimbursement; and
- the loss of built-in cyclical protection for surges in the need for social assistance. This puts services such as child care in jeopardy.

As the following chapter describes, provincial child care programs have already begun to lose ground in much of Canada.

CHAPTER 3: DOWNSIZING AND DEREGULATION

Child Care Before the 1990s

As noted in Chapter 1, there is no Canada-wide child care policy or plan. Over the years, separate regulated child care programs have developed in each of Canada's 12 jurisdictions. They share some common elements including regulations pertaining to the operation of services, mechanisms for funding and a child care policy that is more or less developed, depending on the jurisdiction. However, the programs also exhibit many variations, e.g., in the amount of public funding, the regulations associated with the physical requirements for the setting and the number of child care providers and their training, the methods and schedules used for monitoring and enforcement of adherence to the regulations, and the range of services available. Both provincial fiscal capabilities and provincial governments' ideologies have helped to determine these critical variations. However, the policy initiatives and funding decisions of the federal government have also had a considerable impact.

For a brief period in the 1980s, it appeared that all provincial and territorial governments acknowledged that they had a role in ensuring at least basic health and safety in child care. By the end of the decade, all provinces and both territories had child care regulations and had established systems to monitor compliance with the required standards. In most jurisdictions, there appeared to be an emerging appreciation that high quality child care was an essential service for families across the social and economic spectrum, a service that required some public funding. By 1989, both territories and all provinces, except British Columbia, provided recurring grants to regulated services, even if they were only small grants recognizing the additional cost of infant care. These provincial funds provided some fiscal stability for child care programs and encouraged their growth[49].

In 1988, the Conservative government proposed a national child care act and a block fund of $4 billion over seven years to assist the provinces in creating 200,000 new child care spaces. However, this proposal was strongly criticized for its decentralist approach, the retreat from CAP's open-ended cost sharing, the commitment of federal funds for only seven years, and the failure to set national standards or principles[50]. The act died on the order paper when the 1988 election was called. The Conservatives did not reintroduce national child care legislation and, following the 1988 election, optimism about new cost-sharing options or a national child care policy dwindled.

The Policy Environment for Child Care in the 1990s

The new decade brought a severe recession, increasing the fiscal anxieties of both the federal and the provincial governments. It also saw the adoption of a neo-conservative agenda by some provinces. As discussed in Chapter 2, the federal–provincial

jurisdictional shifts of the mid 1990s have supported the primacy of provincial decision making in social services. This appears to be encouraging some provincial governments to move toward a greater market-driven approach to the provision of child care, e.g., to encourage the provision of child care by commercial operators, as in New Brunswick,[51] or to propose reducing the requirements for regulation, as in Ontario[52]. At the same time, federal funding reductions have made it harder for poorer provinces to support child care if they are so inclined.

Changes in Child Care in the 1990s

Families in all regions of Canada encounter similar problems regarding child care. These problems can be divided into three categories:

- affordability;
- availability; and
- quality.

This chapter examines changes in child care from 1989 to 1995 from the perspective of each of these three categories. The year 1989 was selected as a baseline because the limitation on CAP reimbursement imposed in 1990 was both financially and symbolically critical for child care.

National data are not available for most of the areas addressed. As a result, many of the statistics used are based on the data collection systems of individual provinces and territories and, in some cases, estimates or key informant information. This lack of consistent national data posed a problem in carrying out this research, a problem that has also been noted by other researchers. The implementation of the CHST will exacerbate the problem of a lack of consistent national data. Unlike the situation under CAP, the provinces will no longer be required to provide the federal government with comparable data on their child care spending. In contrast, the government of the Commonwealth of Australia undertakes an annual census of all child care services and is thus able to produce basic national child care statistical information[53].

The data presented pertain to child care for children under age 6, the group that makes the most use of child care services. This is not to suggest, however, that availability, affordability and quality are not concerns in regard to school-aged care. For example, in 1993, the percentage of children age 6 to 12 with full-time working parents for whom there was a regulated space was only 5% in comparison to 9% for infants and toddlers and 30% for children age 3 to 5.[54] With the exception of British Columbia and Quebec, there has been very little increase in school-age child care spaces since 1993[55].

When reviewing the 1996 update column in tables 2 and 3, it is important to keep in mind that this information is based on perception, not statistics.

Affordability

Whether or not child care is affordable for parents depends on two factors: the fee the parent has to pay and the amount of public funding available for child care.

Increasing fees: decreasing family income

In Canada, child care is primarily funded through parent fees. In 1991, a national survey found that parent fees accounted for as much as 82% of centre operating budgets in two provinces, and over 55% in three other provinces and one territory[56]. Thus, affordability directly relates to the financial viability of child care programs.

As illustrated by Table 1, parent fees increased in all provinces and in the Yukon between 1989 and 1993. They increased again between 1993 and 1995 in seven jurisdictions (Newfoundland, New Brunswick, Saskatchewan, Alberta, British Columbia and both territories). In the same period, average family income decreased. In 1994, the national average after-tax income of a family with children under age 18 was $43,700, in comparison with an average family income of $47,300 in 1989 (measured in 1994 dollars)[57].

Fee subsidies for low income families

All provinces and both territories subsidize child care fees for low income parents who meet specified criteria. However, the availability of fee subsidization is limited either by a ceiling on the total fee subsidy budget or on the total number of families that can receive the fee subsidy, in five provinces (Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, Ontario and Manitoba)[58]. A sixth province, Quebec, also limits the availability of its fee subsidy but uses a different mechanism. As a result of these limits, some parents may not be subsidized even though their income level qualifies them for this assistance. These limits on subsidization are set by the provinces (or by municipalities in the case of Ontario) on the basis of their budget priorities, apparently regardless of any changes in parental or community needs.

Table 1
Average Fees, Regulated Full-Time, Centre-Based Care, by Jurisdiction

Jurisdiction	1989	1993	1995
Newfoundland and Labrador	Preschoolers - $354/month	Preschoolers - $360 to $380/month	Preschoolers - $450/month
Prince Edward Island	Infants - $390/month Preschoolers - $325/month	Infants - $530/month Preschoolers - $375/month	Infants - $530/month Preschoolers - $375/month
Nova Scotia	Infant and toddler - $305/month	Data not available	Infants - $500/month Preschoolers - $400/month
New Brunswick	Infants - $302/month Preschoolers - $266/month	Infants - $383/month Preschoolers - $335/month	Infants - $405/month Preschoolers - $373/month
Quebec	Infants - $352/month Preschoolers - $350/month	Infants - $407/month Preschoolers - $328/month	Average, infants and preschoolers - $404/month
Ontario	Infants - $599/month Preschoolers - $447/month	Infants - $502 to $1,109/month Preschoolers - $460 to $753/month*	Data not available
Manitoba	Infants - $322/month Preschoolers - $256/month	Infants - $529/month Preschoolers - $348/month	Infants - $529/month Preschoolers - $348/month
Saskatchewan	Infants - $425/month Preschoolers - $322/month	Infants - $418/month Preschoolers - $328/month	Infant - $431/month Preschoolers - $358/month
Alberta	$300/month	Infants - $382/month Preschoolers - $348/month	Infants - $430/month Preschoolers - $375/month
British Columbia	Infants - $546/month Toddlers - $469/month Preschoolers - $392/month	Infants - $608/month Toddlers - $496/month Preschoolers - $366/month	Infants - $660/month Toddlers - $575/month Preschoolers - $440/month
Northwest Territories	$450 - $500/month	$500/month	Infants - $543/month Preschoolers - $536/month
Yukon	Infants - $454/month Preschoolers - $373/month	Infants - $500/month Preschoolers - $450/month	Infants - $560/month Preschoolers - $500/month

Sources: Childcare Resource and Research Unit, 1990; 1993; 1997.

Note: * There is considerable variation in Ontario. These ranges come from a sample of urban and rural locations and a variety of different-sized communities.

Even when a fee subsidy is available, its value may not have kept pace with increases in parent fees. As illustrated by Table 2, this is exactly what has happened since 1989 right across Canada.

- In Prince Edward Island, the maximum fee subsidy remained unchanged even though average fees increased between 1989 and 1993.

- In Newfoundland, Alberta, Manitoba and the Yukon, the maximum subsidy remained unchanged between 1993 and 1996, even though fees increased in three of these four jurisdictions.

- In New Brunswick, Nova Scotia, Quebec and British Columbia there were increases in the amount of fee subsidy between 1993 and 1995. However, in all four provinces, parents have to pay the difference between the actual fee (which has also increased) and the subsidy.[59]

- Saskatchewan increased the amount of fee subsidy for infants and toddlers in 1996, but decreased it from $235/month to $225/month for preschoolers and from $235/month to $200/month for school-aged children.

- In Ontario, subsidy amounts in many municipalities have decreased over the last two or three years.[60]

Recurring grants

Recurring grants (operating, maintenance, wage enhancement) are another form of public funding for regulated child care. These grants were introduced by almost all provinces in the 1980s. They are important from the perspective of affordability because they provide some of the funds needed to cover the child care service's operating costs, e.g., provider salaries.

Table 2
Child Care Fee Subsidies for Children Age 0 to 6 in Regulated Centre Programs by Jurisdiction

Jurisdiction	1989	1993	1995	1996 Update
Newfoundland and Labrador	· maximum $360/month · user fee - none	· depends on actual costs · user fee - none	· depends on actual costs · user fee - none	no change
Prince Edward Island	· maximum $320 - $400/month depending on child's age · user fee - none	· maximum $340 - $440/month depending on the child's age · user fee - none	· same as 1993 · user fee - none	Anticipated increase in total provincial parent fee subsidy budget in 1997
Nova Scotia	· maximum $280/month · user fee - $1.25/day	· maximum $330 - $420/month depending on the child's age · user fee - $1.50/day	· maximum $337 - $429/month depending on child's age · user fee - $1.75/day	1997 subsidy rate the same, user fee increased by 50 cents/day
New Brunswick	· maximum $240 - $280/month depending on child's age · user fee - none	· amount, same as 1989 · user fee - none	· maximum $300 - $340/month depending on child's age · user fee - none	no change
Quebec	· maximum $254/month · user fee - $20/month	· maximum $285/month · user fee - $20/month	· maximum $485.80/month · user fee - $20/month	subsidy reduced by $2.43 per day in 1996
Ontario	• the amount of fee subsidy, whether there is a user fee, and the amount of any user fee, is left to the discretion of the municipality administering the subsidy program	• the amount of fee subsidy, whether there is a user fee, and the amount of any user fee, is left to the discretion of the municipality	• the amount of the fee subsidy, whether there is a user fee, and the amount of any user fee, is left to the discretion of the municipality	key informants report that fee subsidies are decreasing and user fees increasing in concert with decreased provincial funds to municipalities
Manitoba	· maximum $256/month · user fee - $22/month	· maximum - $542/month · user fee - $2.50/day	· same as 1993 · user fee - same as 1993	total fund for subsidy has been capped
Saskatchewan	· maximum $235/month · user fee - 10% of actual cost	· same as 1989 · user fee - same as 1989	· same as 1989 · user fee - same as 1989	subsidy increased for infants and toddlers but decreased for older children in 1997

Table 2, continued

Jurisdiction	1989	1993	1995	1996 Update
Alberta	· maximum $280/month · user fee - $40/month	· maximum $300 - $370 depending on child's age · user fee - $40/month	· same as 1993 · user fee - $40/month	no change
British Columbia	· maximum $230/month · user fee - none	· maximum $350 - $574/month depending on child's age · user fee - none	· maximum $368 - $585/month depending on child's age · user fee - none	no change
Northwest Territories	· family can receive up to the full amount of the actual cost at the government's discretion · user fee - none	· family can receive up to the full amount of the actual cost at the government's discretion · user fee - none	· maximum $700/month · user fee - none	no change
Yukon	· maximum $350 - $450/month · depending on child's age · user fee - none	· maximum $450 - $500/month depending on child's age · user fee - none	· subsidy same as 1993 · user fee - none	no change

Sources: Childcare Resource and Research Unit, 1990; 1994; 1997; key informant interviews conducted for this study.

Notes: User fee pertains to the amount the parent must contribute to the actual cost of the child care, even if eligible for a full subsidy. Municipalities in Ontario are responsible for the provision of fee subsidization and set their own rates.

In the period between 1990 and 1996, Newfoundland and New Brunswick stopped providing recurring grants, and the amount of such grants was reduced in Manitoba, Alberta, Ontario and Prince Edward Island. Some recurring grants are frozen in Prince Edward Island, Ontario, Manitoba, British Columbia and the Yukon. This means that new centres cannot obtain them. The freeze was implemented in 1991 in Prince Edward Island and now affects 30 of that province's 132 centres.[61] A 1996 provincial government consultation paper in Ontario announced that the province intends to implement further reductions in salary enhancement grants.[62] Appendix E provides detailed information about changes in recurring grants in each province and both territories, and for both centre-based and family day care.

Key informants in Newfoundland, New Brunswick, Nova Scotia and the Yukon all noted that their jurisdictions are heavily dependent on federal funding for their revenue. When the value of this revenue decreases, as it has through de-indexation of the EPF, cuts are likely to be made by the provincial or territorial government. In other situations, such as Manitoba, the changes are perceived to reflect a combination of federal funding cutbacks and provincial government ideology. The reductions in Alberta and Ontario were identified by key informants from those provinces as primarily reflecting provincial government ideology.

The Alberta government justified its reduction of operating grants on the basis that the funds could be better used to increase fee subsidies.[63] However, fee subsidies have remained static in amount in the 1990s while recurring grants have been repeatedly reduced.[64] Reducing provincial grants usually means an increase in parent fees. This increase in fees may offset any increase in subsidy amount. Similarly, increasing the number of fee subsidies available may not make child care more affordable if fees increase.

Conclusion

Between 1989 and 1995, fees increased, average family incomes decreased, fee subsidies became harder to obtain because of limits on the total subsidy budget or the number of families that can receive a subsidy, and subsidies failed to keep pace with fee increases. The result has been a decrease in the affordability of regulated child care. The factors deemed most relevant by key informant for each province and both territories are identified in Table 3.

Child care availability

Centre-based care

Table 4 shows that the official number of centre-based spaces increased each year on a nation-wide basis between 1989 and 1995. However, as also illustrated by this table, there was a *reduction* in centre spaces between 1992 and 1995 in four jurisdictions (Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia and Alberta).

Table 3
Perceived Reasons for Decreased Affordability by Jurisdiction

Factor	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	N.W.T.	Y.T.
Fees have increased, subsidy has not kept pace.	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes		Yes	Yes	Yes		Yes
Fees have increased, family incomes have not increased at the same level.	Yes	Yes	Yes		Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes		Yes
Total fee subsidy budget has decreased or a ceiling has been put on it. Therefore, some eligible parents cannot obtain subsidy.	Yes	Yes	Yes			Yes		Yes	Yes			
Fee subsidy criteria have been tightened. Parents who previously would have been eligible are no longer eligible.	Yes	Yes	Yes	Yes		Yes		Yes	Yes			Yes
The upper income level for eligibility has been lowered.			Yes			Yes						Yes
User fee and/or surcharge has increased.			Yes		Yes	Yes		Yes	Yes	Yes		

Sources: Mail-out questionnaires and telephone interviews with people working in the child care field in each province and both territories.

Note: There is no perceived decrease in affordability in the Northwest Territories.

Table 4
Number of Regulated Full-Time Centre-Based Child Care Spaces by Jurisdiction, 1989 to 1995

Jurisdiction	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Newfoundland	1,863	2,402	2,680	2,764	2,554	2,983	2,946
Prince Edward Island	1,457	1,681	1,767	1,934	1,982	1,772	1,751
Nova Scotia	5,773	5,977	6,649	6,926	6,989	6,986	6,892
New Brunswick	4,738	5,568	5,909	6,444	7,344	7,731	7,838
Quebec	40,666	41,212	43,226	44,157	46,355	49,117	52,911
Ontario	97,038	107,546	108,866	118,329	118,938	124,110	128,093
Manitoba	10,220	10,171	10,942	11,492	11,533	11,576	11,537
Saskatchewan	3,705	3,795	3,880	4,135	4,301	4,409	4,653
Alberta	42,955	54,872	55,043	45,252	43,615	45,428	43,262
British Columbia	21,020	18,489	20,476	22,105	27,761	27,791	31,976
Northwest Territories	684	694	769	883	775	873	1,182
Yukon	612	719	640	750	752	745	838
National totals	230,731	253,126	260,847	265,171	272,899	283,521	293,879

Sources: Data for 1989 to 1994 inclusive, from the relevant federal government annual *Status of Day Care in Canada* publications, and for 1995 from the draft *Child Care and Kindergarten in Canada, 1995* (Childcare Resource and Research Unit). Discrepancies between the statistics in the above table and the relevant *Status of Day Care in Canada* document for Alberta and British Columbia, 1994, Nova Scotia, 1992 and Quebec, 1991 to 1994 inclusive, reflect amendments by the provincial governments when verification of the statistics was sought.

Note: The 1995 statistic for British Columbia actually refers to March 1996 data.

40

41

Table 4, showing the official number of centre spaces, may not tell the whole story. Provincial government officials from New Brunswick, Saskatchewan, British Columbia and the Yukon who responded to the Child Care Sector Study conducted by Human Resources Development Canada reported vacant centre spaces in their jurisdictions. The Saskatchewan respondent estimated a 15% vacancy rate[65]. Key informants for the present study from eight provinces (Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island, Ontario, Manitoba, Alberta and British Columbia) reported that regulated spaces are not being staffed. They attributed the failure to staff some regulated spaces to fees that are too high for parents to pay. Thus, it appears that regulated centre spaces are not being staffed and, therefore, are not available, in all the provinces except Quebec. This failure to staff spaces does not signal a lack of need for the spaces; rather it reflects parental inability to pay the fees necessary for the centre to cover its full operating costs.

Family day care

All the provinces and territories, except Newfoundland, have regulated family day care. There has been an increase in the official number of regulated family day care spaces on a nation-wide basis since 1989. However, between 1993 and 1995 there was a loss of 32 spaces in Prince Edward Island, 275 spaces in Manitoba and 290 in Alberta[66]. Space statistics are not available for subsequent years. Key informants for this study attributed this loss of family day care spaces to parental inability to afford the fees in regulated care.

Conclusions

It appears that provincial and territorial data bases may overestimate the actual number of regulated spaces available. As parents become less able to afford the fees for regulated care, centres are cutting back on their staffing levels and effectively taking spaces out of circulation. Similarly, regulated family day care providers are leaving the field.

The increasing number of vacant regulated spaces makes it possible to minimize the underlying problem of lack of affordability and to claim that additional regulated spaces are not required. Since child care continues to be needed, the existence of vacant spaces probably signals an increased use of unregulated care. This is care that does not have to meet even basic standards for health and safety and is not monitored by an outside person, as is regulated care. For women, unregulated care means less assurance that their children's health and safety are protected and their development supported and encouraged through active programming.

Quality

The Canadian Child Care Federation has defined quality child care as that which supports and assists the child's physical, emotional, social and intellectual well-being and development, and supports the family in its child rearing role[67]. A number of changes have occurred at the provincial level that jeopardize the level of quality in regulated child care programs. Elimination and reduction of provincial and territorial recurring grants

has already been discussed. Other changes include a reduction in, and potential reduction in, existing regulations in some provinces, reductions in the infrastructure that supports quality and the devolution of regulatory responsibilities from the provincial government to local groups.

Reduced provincial and territorial funding

The level of funding is one of the most important factors influencing quality. As a group of American researchers noted, a low level of funding has a direct negative impact on quality in child care because, "the main ways to control costs are through high child-to-staff ratios and low pay, making it difficult to attract and keep better educated staff, the most important factor affecting quality[68]." A large multi-site study in the United States documented that better funded centres were able to employ a greater number of staff with training in early childhood education, had lower child-to-care-provider ratios and experienced lower staff turnover rates than did centres that were more poorly funded. The researchers concluded that funding level has a direct impact on the level of quality in child care[69].

Reduced regulation

Canadian and American research has consistently demonstrated that quality is higher in regulated than in non-regulated child care situations[70]. Furthermore, among regulated settings, quality is highest in those programs operating in jurisdictions that have regulations regarding staff training, the number of children per care provider (ratio) and group size that best reflect the requirements indicated by research[71].

In Canada, each province and territory sets its own regulatory standards. Many of these are significantly below levels found by research to be necessary for a high quality program. For example, most provinces allow a higher number of children per care provider than research suggests is desirable, and in provinces where group size requirements exist, they are all larger than those found to be associated with child well-being[72].

Since 1991, there have been some limited reductions in child care regulations. Alberta has increased the number of infants age 13 months to 18 months who can be cared for by one person from a ratio of 1:3 to 1:4 and the permitted group size for this age group from six to eight. This province has also increased the provider-to-child ratio for toddlers from 1:5 to 1:6 and the group size for this age from 10 to 12[73]. In Nova Scotia, the permitted number of children in unregulated care has been increased from three to six. Ontario has announced that it intends to increase the permitted number of preschool children per care provider in centres, and to permit regulated family day care providers to care for two additional school-age children before and after school[74]. The increases in the permitted number of children per care provider in Alberta and Ontario will reduce the

provider's ability to give the children individualized attention. Key informants for this study from four other jurisdictions (Newfoundland, New Brunswick, Nova Scotia and Manitoba) reported that their child care regulations are under review and expressed concern that the reviews would be used to propose reduced regulatory requirements.

Reductions in the infrastructure that supports quality

A survey of 52 child care experts in Canada and the United States found agreement among the experts that, to be effective, government regulations must be monitored and enforced by government officials[75]. Such monitoring is most effective when the official has a background in early childhood education and can review the situation based on a solid knowledge of the developmental needs and tasks of the children being served. Key informants working in the child care field reported reduced frequency of on-site monitoring by government officials in six jurisdictions (New Brunswick, Nova Scotia, Ontario, Manitoba, Saskatchewan and Alberta). In all cases, this reduced monitoring was perceived to be a cost-cutting measure. In the 1980s, Ontario required all its child care licensing officials to have early childhood education training and experience in child care. This requirement is no longer in force[76].

The availability of pre-service and in-service training related to child development supports quality by assisting care providers to understand what is appropriate to expect from a child of a given age and the types of activities that encourage child development. According to key informants for this study, college tuition fees have increased in the last two or three years in all jurisdictions except British Columbia and the Yukon. Colleges and universities in some provinces, such as Ontario and Prince Edward Island, have instituted new user fees in addition to increasing tuition fees[77]. At the same time, it is harder to obtain student grants or loans, and the amount has not kept pace with increases in tuition. For example, grants through the Ontario Student Assistance Plan (OSAP) no longer cover basic tuition fees in several of the province's early childhood education courses[78].

In Ontario and Newfoundland, college faculty have been reduced in number[79]. As a result, the remaining faculty have larger classes and have to spend more hours doing placement supervision. This results in less individual contact with students and decreases faculty availability to provide in-service training for care providers who are not students.

Devolution

As already noted, the level of regulatory requirements and monitoring for compliance with them is important. Alberta is implementing the devolution of all social services, including child care, to 17 local social services boards. Key informants working in child care in Alberta expressed concern that this might mean reductions in regulatory standards. In Ontario, provincial government proposals to devolve regulatory responsibilities to municipalities for social services, such as child care, are raising similar concerns.

Conclusion

Erosion of public funding for regulated the child care and the reduction in regulations and monitoring, and in child care's supportive infrastructure jeopardize the quality of child care in Canada.

Chapter Summary

Federal funding reductions and devolution to the provinces mean that the future of child care is even more dependent on provincial political will and, to a lesser extent, provincial fiscal circumstances, than it was in the 1980s. In several provinces, federal withdrawal has been associated with downsizing and reduced regulation. In some cases, as in Alberta and Ontario, key informants identified the primary cause as being provincial government ideology.

Other jurisdictions, such as Nova Scotia, Quebec, Saskatchewan and British Columbia have tried to protect child care in the face of decreased federal funding. These data, limited as they are, support the idea that both provincial political will and the provincial financial situation influence how child care fares in a particular province.

CHAPTER 4: THE IMPACTS ON WOMEN

Introduction

Providing care, whether for a child, or for a person who is ill, disabled or elderly, is a complex activity involving the mental, emotional and physical effort required to look after, respond to, and support the person receiving care.[80] In our society, most direct care is provided by women — as mothers, wives, daughters of elderly parents and as workers in the helping professions. Men also provide care, but usually do so in a way that is different from women. For men, the exercise of providing care more often means taking responsibility for its provision, e.g., by paying for an elderly parent's homemaker, rather than actually providing the care.

Contemporary expectations that women will be the primary source of the provision of care reflect, in part, the development of the modern industrial society. The market economy's emphasis on the "productive" value of men's work in the highly visible and salaried labour market obscured the significance of women's work in the home, work that is not salaried and is largely invisible. Much of women's provision of care still occurs in a home setting, e.g., a mother with her own children or a family day care provider. Because of the invisibility of women's work, an understanding of the complexities involved in providing care has not been incorporated into the design of our social policies or public services[81]. Nor is it reflected in the value placed on such work. For example, when the care of children has been transferred to the public sphere (the market place), it has remained undervalued. In Canada, province-wide wages for child care providers range from minimum wage to five or six dollars above minimum[82]. The average wage for a warehouse worker, "a job requiring less skill, less education, less experience and certainly less responsibility, is 58% more."[83]

As noted by the 1984 Royal Commission on Equality in Employment, "child care is the ramp that provides equal access to the work force for mothers."[84] For single, or low income mothers, the availability of affordable non-parental child care may make the difference between financial independence and subsistence on minimal social assistance payments. For all mothers, lack of affordable non-parental care may mean having to be out of the paid work force for several years, or part-time participation only.

Child care can ease the burden of full-time parental responsibility for mothers who are neither participants in the paid work force nor students. It also can provide information and support for all mothers and, when of high quality, enrichment and social stimulation for children to supplement parental involvement.

The provision of child care is a major source of employment for women. According to census data, in 1991 there were 181,830 women in one of the following employment classifications: baby-sitters (providers of care in their own home), nannies, parent's helpers, or child care educators or assistants. Women accounted for 97% of the total number of people employed in one of these four categories.[85] The majority of instructors in early childhood education in colleges and universities are also women.

This chapter discusses the impact of the downsizing and deregulation identified in the previous chapter on women as parents, on women as workers in the child care field and on women's equality of access to child care.

The Impacts on Women as Parents

The decrease in government funds for child care, especially since 1990, is:

- reducing women's choices regarding participation in the paid work force;
- reducing women's choices regarding the type of child care they use;
- decreasing supports for mothers who are neither engaged in the paid work force nor students; and
- increasing the likelihood of stress among mothers.

Reduction in women's choices regarding participation in the paid work force

In spite of political rhetoric to the contrary, e.g., the claim by some provincial politicians that diverting funds from operating grants to fee subsidies provides parents with more choice, the reality is decreased choice. Parental choice is limited when regulated child care is not affordable or available. In such situations, parents have only the following choices:

- to use unregulated care;
- to have one parent, or the lone parent, remain out of the paid work force or work only part-time in order to be home to care for the children;
- to arrange to work different shifts, thereby enabling one parent to be at home at all times (this "solution" has its own consequences, for example, a significant reduction in the amount of time the family unit is together); or
- to leave the child unattended or in the care of an older sibling.

Unregulated family day care providers are less likely to have a back-up than their regulated counterparts (who are often associated with a family day care agency). As a result, a mother may find herself without child care should her unregulated provider become ill or unable to provide care for some other reason. Lack of reliable child care can result in women deciding to remain out of the paid work force, or to participate on a part-time basis only, for example, when their children are in school.

Being unable to participate in paid employment increases the likelihood of living in poverty, especially for single mothers. In 1995, the incidence of poverty in families with at least one child under age 12 decreased from 90.7% for families with no earners, to 32.6% for families with one earner, to 7.5% for families with two earners.[86] Even if the woman does not face poverty, she foregoes direct earnings, loses opportunities for career advancement and will probably have a smaller Canada or Quebec Pension Plan benefit and retirement income in general (registered retirement savings plan, private pension and so on) than she would have had otherwise.

A woman who engages in part-time participation in the paid work force because full-time child care is either not affordable or not available, earns less than she would in full-time employment, and has reduced or inadequate access to employer-provided benefits. In 1989, 26% of part-time employees in the service sector were covered by supplementary medical insurance plans compared to 70% of full-time employees. Only 22% had company pension plans compared to 58% of full-time workers.[87] In addition, a woman working part-time may be perceived as lacking long-term career interests, a perception that affects promotion opportunities. Thus, part-time work equates to long-term financial insecurity.

Reduction in women's choices regarding the type of child care they use

As illustrated by Table 1, average fees in regulated child care for three- and four-year-olds range from $340 to $450 a month in the provinces and are higher in the two territories. This represents almost half the after-tax income of women in many clerical and service occupations. As a result, some women in the paid work force have no choice but to use unregulated care.

Decreased supports for mothers not participating in the paid work force

Toy and equipment lending libraries and drop-in parent and child play groups assist mothers in their child-rearing role by providing children with additional sources of stimulation. In so doing, they make a unique contribution to children's development. Occasional child care enables mothers not in the paid work force to address emergency and personal needs and to participate in training and other community-based services. The varied types of programs noted above are sometimes funded through municipal grants. For example, the Westcoast Child Care Resource Centre in Vancouver receives a portion of its operating budget from the municipality. If provincial funds to the municipality are cut as a result of decreased federal transfers to the province, the

municipality would face the hard choice of either increasing property taxes or decreasing services. Services such as Westcoast are potential victims of federal or provincial downloading because they are considered "soft" in comparison to "hard" services such as roads and sewers.

Increased stress

The stress associated with leaving a child with a non-relative in order to participate in the paid work force is lessened if the mother feels confident that the care being provided will protect her child's health and safety and support her child's development. Such confidence is encouraged when the child is in a situation that has to meet regulatory standards and is monitored on a regular basis by an outside person. However, as documented in the previous chapter, the availability of regulated child care seems to be decreasing in many provinces.

Being limited to the use of unregulated care can be stressful for mothers. Such services do not have to meet any standards, even those related to basic health and safety. Often, this means that there is only one adult present and no regular monitoring of that person's activities by an outside person. The limitation also means not being able to enrol the children in a centre where they will have the opportunity to develop peer social skills and to benefit from an organized program developed by trained staff.

As discussed in the previous chapter, even within regulated care, the assurance of a program that will support children's development is decreasing as provincial governments reduce the frequency of their monitoring and change their regulations.

The Impact on Women as Workers

As a result of the changes outlined in the two previous chapters, women as workers are experiencing job insecurity, deterioration in their working conditions and diminished access to educational opportunities.

Job insecurity

As noted earlier, some child care providers have lost their jobs as a result of centres not staffing all their regulated spaces. Key informants from several provinces reported widespread fear of job loss among child care providers and among staff in family support programs such as parent–child drop-in centres.

Cuts to federal transfers under EPF have been associated with early childhood education faculty members losing their jobs in Ontario[88] and Newfoundland.[89] Respondents in other provinces expressed concern that faculty jobs could be at risk in their jurisdictions. This risk was attributed to decreased enrollment as a result of increased fees and decreased access to student loans.

Deteriorating working conditions: Increased workplace stress

Regulated child care providers are already reporting increased stress as a result of funding cutbacks and the resultant need to conserve program materials and assume additional tasks not directly related to caring for children. When the permitted number of children per care giver is increased, as has been done in Alberta, is being proposed in Ontario and, apparently, is being considered in other provinces, care givers experience a conflict between their knowledge that individual attention is necessary for optimal child development and their ability to provide such attention. Research has found that care givers report increased stress when the number of children per care giver is increased.[90]

Some child care providers who lost their centre positions are reported to be working in family day care. Child care providers in centres know what their salary will be each week, work an eight-hour day, and have some benefits, e.g., paid vacation time. On the other hand, family day care providers work, on average, a 10-hour day. Most have no benefits and many are only paid for days and for children where care is provided. They have no guarantee that they will be able to work full-time or at capacity so are subject to fluctuations in earnings over which they have no control.[91] Furthermore, it has been estimated that a family day care provider may spend as much as 40% of her earned income on direct work-related costs such as food and program supplies.[92] Centre staff do not have these expenses. When people who have been working in a centre have to switch to the provision of family day care, they automatically lose financial security, benefits and a career ladder.

Respondents from nine jurisdictions reported that their provincial or territorial government is actively encouraging the development of family day care as opposed to funding centre spaces. In some cases, this was perceived to be an appropriate acknowledgement that family day care providers can be more flexible in their hours of operation, an advantage for the 40% of women in the paid work force who work non-standard or irregular hours.[93] However, the respondent in one province expressed the conviction that the move was part of cost cutting since family day care providers have lower earnings and lower overhead expenses than those found in centres.

Diminished access to educational opportunities

The changes discussed in chapters 2 and 3 affect women's access to educational opportunities in two ways. First, they mean that the affordability of college and university education has decreased. Second, the affordability of child care, an essential support for mothers who are students, has decreased. This has resulted in inequitable access to education for women who are also mothers.

Tuition and other fees

Respondents from all provinces, except British Columbia and the Yukon, reported that tuition fees have increased by several hundred dollars a semester during the last two or three years. In the same period, student loans decreased or remained static and are harder to obtain. The result is significantly decreased affordability, not only for women wishing to take early childhood education courses, but for all college and university students. Key informants view lost federal training dollars, reduced EPF transfers and the additional reductions in transfers under CHST (which are intended not only for post-secondary education but also for social services and health) as directly contributing to this situation.

When reduced affordability results in fewer students, class spaces are not filled. Concerns were expressed by key informants that empty spaces may result in full-time early childhood education programs having to close because they are funded on a per capita basis. Extension courses, such as part-time evening courses and distance education courses, were also perceived to be vulnerable by key informants because students are experiencing difficulty paying the fees. These are the courses used by women already working in the field to upgrade their qualifications and, in so doing, increase their opportunity for career advancement.

Reduced access to child care

Until recently, mothers who were students could receive assistance to meet their child care needs either through the provision of a child care fee subsidy as part of a government training program or student grant, or through college- or university-operated child care programs subsidized by the institution in order to keep parent fees low. This is no longer usually the case. For example, students receiving grants through the Ontario Student Assistance Plan (OSAP) are no longer considered eligible for a regular child care fee subsidy, although they can apply for an OSAP child care bursary.[94] Faculty members from two Ontario early childhood education programs expressed concern that this change has resulted in students dropping out or switching to part-time studies.[95] College faculty interviewed for this study reported that college/university operation and subsidization of child care programs are at risk. The operation of child care programs is not part of the official mandate of such institutions. As a result, child care services are more vulnerable to cuts than "academic" services in times of fiscal restraint.

The Impact on Equity of Access

The changes to child care discussed in the previous chapter will increase the variation in the availability of regulated child care and increase polarization based on socio-economic status.

Increased variation in availability

In 1993, the percentage of children under age 12 with a mother in the paid work force for whom there was a regulated child care space varied from a "high" of 16.6% in Alberta to 5.4% in Saskatchewan and 4.9% in Newfoundland/Labrador.[96] While the lack of child care is a problem for all families right across Canada, it is an even greater issue for families with a child who has special needs,[97] Aboriginal women,[98] rural families[99] and, by extension, Francophone communities outside Quebec and immigrant/refugee families.

The variability in the availability of child care in Canada has not developed in response to the unique needs of families and communities. Instead, it reflects the result of differing economic capabilities, e.g., between the "have" and "have-not" provinces, and differing political will, as discussed in Chapter 2. The federal withdrawal from policy and program development in the social service area signalled by the replacement of CAP by the CHST will maintain and probably exacerbate the existing variability. First, the "have-not" provinces, which have never been able to achieve the same child care levels as the "have" provinces, will have difficulty protecting what they have and will find it impossible to catch up with the "have" provinces. Second, without the enticement for cost sharing that existed under CAP, provinces whose political ideology is not supportive of regulated child care may reduce their expenditures on this service.

Increased polarization based on socio-economic status

An analysis of the 1988 data collected by the *Canadian National Child Care Study* found that children from families with incomes either less than $10,000 or greater than $50,000 were more likely to be in regulated care than children from intermediate income families.[100] This polarization may have been the result of the low income families qualifying for a full fee subsidy and the upper income families being able to afford the full fee. However, because in 1988 there was no particular stigma attached to fee subsidization, children from various socio-economic backgrounds attended the same program.

Interviews conducted with provincial officials for this study indicated that fee subsidies are increasingly targeted to persons on social assistance, with the expectation that the fee subsidy will enable the parent to enter the paid work force. Non-government key informants expressed concern that the targeting of fee subsidies in this way causes them to be associated with "welfare." As a result, some parents who can afford the full fee may not use regulated child care because they do not want their children mixing with "welfare" children. If this occurs, the result would be the loss of a healthy mix of socio-economic groups.

Chapter Summary

Child care is essential for women in their role as mothers to assist them to obtain economic equality and to support them in their role as parents. At the same time, women make up 97% of child care providers. The reduction in the affordability and availability of child care over the last few years has reduced women's choices in regard to participation in the paid work force, decreased supports for mothers not in the paid work force, resulted in increased job insecurity and deteriorating working conditions for child care providers, and diminished women's access to educational opportunities.

CHAPTER 5: PROMISES, PROMISES

Federal Commitments: Federal Follow-Through

Canada's first government proposal for a national child care program was made by Brian Mulroney's Conservative government. However, the 1987 recommendations of the report of the Special Committee on Child Care were very controversial. The report recommended enhanced tax breaks to parents, support of for-profit (commercial) child care and continuation of a limited subsidy system. When a national child care act was tabled in the summer of 1988, it was widely criticized as lacking federal leadership, failing to set national standards or principles, and expanding the role of the Minister of Finance in social programs.[101] The child care act died on the order paper as the 1988 federal election was called. Although the Conservatives won the 1988 election, they never reintroduced national child care legislation or any type of national child care program.

The 1993 federal election and the Red Book

The federal Liberal Party took a new approach during the 1993 election campaign. For the first time, it spelled out, and in some cases costed out, its election promises in a public, widely distributed document, the Red Book. The Liberals said that their integrity as a government would hinge on fulfilling the Red Book commitments.

The 1993 federal election campaign was the first to place child care within an economic context, with both the Liberals and the New Democrats identifying its capacity for supporting both parental employment and job creation. The Red Book made a commitment to expand child care by 50,000 new regulated child care spaces (in addition to those already in place) in each year that followed a year of 3% economic growth, up to a total of 150,000 spaces.[102] The proposed funding was intended to be in addition to cost-shared funds already in place through the Canada Assistance Plan.[103] The Liberals proposed that the $1.8 billion cost of expansion be shared among the federal government (40%, $720 million) the provincial and territorial governments (40%, 720 million), and parent fees (20%, $360 million), with fees based on parental ability to pay.[104]

What happened between 1993 and 1996? On the agenda and off again

Child care and the Social Security Review

Soon after the 1993 election, the Liberal government announced a major review of social programs. For the child care community, the Social Security Review seemed to be a good opportunity to reinforce the idea of a national child care program. However, when the 1994 budget established saving goals for the Review, even before it began its work, it became clear that a primary motivation for the Review was cost saving. Nevertheless, the Liberals backed up their Red Book commitment in the 1994 budget by designating $120 million for child care in 1995-96 and $240 million more in 1996-97.[105]

When *Improving Social Security in Canada* was released as a centrepiece for the Social Security Review in October 1994, it was well received by the child care community. This paper was a federal "first" in its identification of child care as central to three themes: working/employment, learning and security. The paper characterized child care as "lying at the heart" of the three areas, a "critical support for employment," "but more than an employment measure" and as a way to "provide children with a good environment in which to grow and learn."[106] This document was shortly followed by an in-depth analysis of child care in *Child Care and Development: A Supplementary Paper*. It stated that "the federal government suggests that a vision for child care and development across Canada should address the common themes of quality, availability, affordability, and comprehensiveness" and proposed "incorporation of a [national] framework of principles to guide and consolidate investments in child care and development."[107] The supplementary paper concluded by reiterating the federal government's "commitment to improving Canada's child care system, and to developing, with governments, parents and the public, a national framework for child care and development."[108] It also reaffirmed the Red Book's commitment to invest $720 million in new funds in child care expansion over three years beginning in 1995-96.[109]

The federal government's report on the Social Security Review was released in January 1995. It noted that:

> many witnesses...highlighted the need for upcoming federal/provincial/ territorial negotiations to agree on a set of principles that would form the heart of a national child care program. [They] stressed the need to revamp the way the federal government finances child care. In their view, moving toward a more dedicated funding approach was necessary for the future.[110]

The report identified child care as integral to social reform. The federal Human Resources Development Committee said: "It is time to strengthen our collective will, and nerve, and kick-start the redesign of social programs in ways that foster the well-being of Canadian children and their parents," then asked, "How do we move toward this new social vision for Canada?"[111]

Child care and the 1995 budget

The 1995 federal budget almost immediately followed the release of the Social Security Review report. In it, the Minister of Finance answered the question posed by the Human Resources Development Committee about how to move forward with a new social vision for Canada. The budget announced the Canada Health and Social Transfer and the reductions in transfer payments described in Chapter 2. In addition, the specific child care allocation that had been designated in the 1994 budget disappeared. Instead, child care became one of the components of the new Human Resources Investment Fund (HRIF) to fund programs that foster employability. This meant a shift in emphasis toward child care's potential as a tool to support employability and away from the Social Security Review's identification of child development as integral to a conception of child care.

The Quebec referendum - fall 1995

In the period between the 1995 federal budget in February and the Quebec referendum on sovereignty in the fall, the anxiety of the federal government and the public about the possibility of Quebec separation and the future composition of Canada grew. The federal government became extremely wary of any initiatives that could be construed as intruding on Quebec's jurisdiction. However, notwithstanding the CHST and budget reductions, as well as apprehension about national unity, child care remained somewhere on the federal government's agenda, if not on a front, at least on a back burner due, at least in part, to the interest of the Minister of Human Resources Development, Lloyd Axworthy. The results of the Quebec referendum in which a bare — a very bare — majority of Québécois voted for the status quo with Canada shook the federal government and reinforced its caution regarding initiatives that might be interpreted as impinging on provincial jurisdiction.

The Axworthy announcement

However, in spite of federal concerns about national unity and the primacy of the deficit as an issue, on December 13, 1995, the Minister of Human Resources Development was able to announce that an offer of $630 million over a three-year period had been made to the provinces and territories for the implementation of a cost-shared child care program.[112] The $630 million represented the funds in the Red Book for child care that had not yet been committed to the new Aboriginal child care and the new child care research initiatives. Minister Axworthy's expectation that several of the provinces would participate in an initial round of child care development was based on a series of preliminary discussions with provincial governments. During these discussions, Nova Scotia, British Columbia and New Brunswick had expressed clear interest in moving ahead while a number of other provinces had at least indicated an interest in pursuing the discussion.[113]

The Ministerial Council on Social Policy Reform

At the same time, social policy activities were proceeding in a different vein through provincial initiatives. The Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal was formed by the provinces following the Annual Premiers' Conference in 1995. It involved all the provinces except Quebec. The Council was given the mandate to develop a provincial vision for national social policy. In its December 1995 report to the premiers, the Council argued that the provinces and territories must "take on a leadership role with respect to national matters that affect areas of provincial jurisdiction.... [and] speak with a common voice on the essential elements in the national debate on social policy."[114] Furthermore, it noted that federal spending power should not be used "to mount new programs without prior provincial agreement on the nature of federal involvement."[115] The report proposed that social services would fall entirely within provincial jurisdiction. Since child care has usually been treated as a social service in Canada, the report's

implication was that it would fall entirely within provincial responsibility. By March 1996, the proposal had been endorsed by all provincial and territorial governments, except Quebec, and the report had been sent to the Prime Minister.[116]

In 1996, the Annual Premiers' Conference released a second paper which reaffirmed the proposals of the December 1995 paper. It added the assertion that the federal government ought not to be able to "unilaterally impose conditions on social programs."[117] This paper was also endorsed by both territories and all the provinces, except Quebec.[118]

The exit strategy

A Cabinet shuffle in early 1996 replaced Minister Axworthy in the Human Resources Development portfolio by Minister Doug Young. It soon became apparent that Mr. Young's priority was Unemployment Insurance reform. In mid-February, the federal government's exit strategy for child care surfaced. Even before formal federal-provincial negotiations had taken place, Minister Young announced that sufficient interest had not been generated among the provinces to enable the federal government to proceed with child care.[119] In fact, several provinces had expressed some interest in pursuing the topic of child care.

The 1996 Speech from the Throne

The 1996 Speech from the Throne had yet one more message for child care. In language that echoed the Charlottetown Accord, it said that "the government will not use its spending power to create new shared cost programs in areas of exclusive provincial jurisdiction without the consent of a majority of the provinces.... Any new program will be designed so that non-participating provinces will be compensated, provided they establish equivalent or comparable initiatives."[120] Based on information already available from the preliminary child care discussions with the provinces, it was clear that fewer than a majority of provinces were prepared to move forward with a new child care program. Through the above statement, the federal government served notice of a self-imposed limitation on its role in social programs.

The National Child Benefit

In 1996, it became evident that child care was off the federal government's agenda. Instead, the federal and provincial governments focused their energy on an income security program, the new National Child Benefit.

Work on a new child benefit began in 1996 among the federal government and all the provinces except Quebec. The child benefit strategy was agreed to by yet another new Minister for Human Resources Development, Pierre Pettigrew, and announced by Finance Minister Paul Martin in the 1997 budget speech. The National Child Benefit comprises the existing Child Tax Benefit, the Working Income Supplement and additional

dollars. It will be paid by the federal government to every child living in a family with an income below $25,000. In exchange, provincial governments may reduce welfare payments for low income families with children, dollar for dollar. The provinces have agreed that they could use the funds freed up by reduced social assistance payments for children's services, e.g., breakfast programs and child care for low income children.[121]

Toward the New Social Union

What is the social union?

> The social union is the web of rights and obligations between Canadian citizens and governments that give effect and meaning to our shared sense of social purpose and common citizenship. The social union embodies our sense of collective responsibility (among citizens), our federalism pact (between and across regions), and our governance contract (between citizens and governments).[122]

A social union, therefore, involves certain expectations of the rights, obligations and relationships between citizens and their governments and, in a federation such as Canada, between and among the federal and the provincial/territorial governments. It is not a master plan, nor is it static. Instead, it evolves over time in response to changing perceptions and needs.[123]

The evolution of a new social union

Combining the EPF, a block fund, with the cost-shared CAP, to form the Canada Health and Social Transfer has redefined the roles and responsibilities of the federal and the provincial/territorial governments in social services. The CHST block fund currently lacks principles or conditions. It represents a significant retreat from the model of federal government leadership, particularly evident in the 1960s,[124] in shaping and funding social programs and promoting basic Canada-wide standards. The federal government's self-imposed limitation on its role in social programs provides authenticity for the primacy long sought by the provinces and territories in this area. Thus, the CHST can be viewed as part of the foundation of a new social union.

Just as roles and responsibilities have shifted between the federal and the provincial/territorial governments, so have rights and obligations shifted between citizens and their governments at all levels. This movement is illustrated by initiatives such as the Seniors' Benefit to replace Old Age Security, privatization of human services by some provincial governments and the introduction of the National Child Benefit instead of funding for child care spaces. All these signal a shift in balance from universal to targeted programs, "from primarily public to greater private provision of social services... [and] from direct state funding of services to reliance on the tax system for redistributing income to individuals and families."[125] These shifts toward privatization — either through

commercialization of what were public services or downloading onto families or individuals — can be seen as another part of the foundation of a new social union. They will have particular impact on women, since, as discussed in the previous chapter, women are the primary sources of the provision of care in our society.

As described in Chapter 2, the contours of the new social union have been shaped, in large part, by the federal government's responses to concerns about the future of Quebec in Canada, decentralist pressures from all the provinces and a fixation on the deficit. It is important to note that there has been no electoral mandate or public consultation to suggest that Canadians endorse the emerging new social union. The 1993 electoral mandate did not foreshadow the shift in federal-provincial responsibilities associated with the CHST nor the massive reductions in federal transfer payments that accompanied it. In the 1993 Red Book, the Liberals, aspiring to form the Government of Canada, criticized the Mulroney government by observing that "since 1984, the Tories have systematically weakened the social support network that took generations to build. Not only have they taken billions of dollars from health care and from programs that support children, seniors, and people who have lost their jobs, but they have set us on the path to becoming a polarized society, divided into rich and poor, educated and uneducated, with a shrinking middle class."[126]

Child care in the new social union: "The first fatality"

It is especially interesting to consider child care within the framework of the emerging new social union. As this paper has described, neither the provinces, nor the federal government, nor the state of the economy was solely responsible for the collapse of the Liberals' commitment to child care, although all were culpable. Rather, as Bach and Phillips point out, "child care has been the first fatality of the construction by the federal government and the provinces of a New Social Union" [127] — a social union that has shifted from direct state funding of services to reliance on the tax system to redistribute income so individuals and families can make their own service arrangements. The following chapter examines child care in the emerging new social union.

CHAPTER 6: CAN CANADA WORK WITHOUT CHILD CARE?

Child Care as a Policy Tool

In the last few years, it has been increasingly evident that high quality child care is a crucial component in a wide array of strategies that address broad national policy objectives. These objectives include: promoting the optimal development of *all* children, reducing the incidence of child poverty, developing a healthy economy, and promoting women's economic and social equality.

Promoting the healthy development of all children

There is a substantial body of research demonstrating how child care, family and other variables combine to influence children's social and intellectual development in a profound way. This research shows that high quality child care provides intellectual and social enhancement that persists into elementary school, thus establishing a foundation for later success. In contrast, poor quality child care can have a negative impact on children's development. These findings pertain regardless of socio-economic status.[128] The importance of healthy child development for society as a whole, and the positive contribution of high quality child care to healthy development, is now widely understood and acknowledged. Recent reports by a number of national groups not ordinarily involved in child care issues, and international commitments made by the Canadian government, underline this new understanding.

The National Forum on Health

The National Forum on Health, comprising authorities from the medical community, was appointed by the Prime Minister right after the 1993 election. Its mandate is to "advise the federal government on innovative ways to improve our health system and the health of Canada's people."[129] The Prime Minister is the Chair and the federal Minister of Health is the Vice-Chair. Its 1997 report is noteworthy in its emphasis on the correlation between social factors, lifelong health and utilization of the health system. The report notes that "the period from birth to the age of six in a child's life is critical because this is when the brain develops. Healthy brain development affects health and the capacity to participate fully as a citizen and a productive member of society in later life."[130] The report concludes that:

> All children have the right to high-quality care. Most families in Canada need non-parental child care arrangements. Canada's child care system has unacceptable gaps due to problems with quality, availability and affordability. All of these problems create hardship for families and children in most regions of the country. The negative effects of poor quality child care and the positive effects of high quality child care have an impact on children, regardless of social class. Access to affordable, high-quality child care and early childhood education services should be accessible to all, with parents paying fees on a sliding scale based on their ability to pay.[131]

The Forum's report recommends that "governments give priority to ensuring that families have access to such services [high quality child care] during early childhood. The different levels of government should work together to negotiate mutually agreeable solutions."[132]

The provincial/territorial ministers of health

The *Report on the Health of Canadians*, prepared by the Federal, Provincial and Territorial Advisory Committee on Population Health for the meeting of the ministers of health in September 1996, states that fostering healthy child development is one of the major challenges facing Canada. It notes that "there is strong evidence that early childhood experiences influence coping skills, resistance to health problems, and overall health and well-being for the rest of one's life... how we manage stress and respond to life's challenges, our ability to communicate with others, our capacity to express feelings and to respond to the feelings of others, all contribute to health in powerful ways."[133] The report concludes that major areas for government action should include "fostering strong and supportive families, care givers...ensuring a safe, sustainable, high quality environment for all children."[134] The federal government and all the provinces and territories, including Quebec, have endorsed this report. [135]

The National Crime Prevention Council

The National Crime Prevention Council is an appointed body set up within the federal Department of Justice. The Council's 1996 report notes that the vast majority of funding for youth crime prevention goes toward efforts to prevent further offences from being committed by youth who are already in conflict with the law. Noting that high quality child care has been demonstrated to assist children to learn social skills, to control their aggressive tendencies and to respect authority, the report concludes that such services are an important delinquency prevention initiative that should be available to all children.[136]

The United Nations Convention on the Rights of the Child

Canada has made formal commitments to its children in the international arena by becoming a signatory to the United Nations Convention on the Rights of the Child in 1990. Canada was an active participant in drafting this Convention. In 1990, Brian Mulroney, who was then Prime Minister, hosted a world summit at the United Nations to promote this endeavour. The Convention covers a wide variety of issues including: poverty, health, education and protection from physical violence. It states that parents "have the primary responsibility for the upbringing and development of the child [but states]...shall render appropriate assistance to parents and legal guardians in the performance of their child-rearing responsibilities and shall ensure the development...of services for the care of children." In particular, states "shall take all appropriate measures to ensure that children of working parents have the right to benefit from child-care services."[137]

Reducing the incidence of child poverty

In 1989, the elected representatives in the House of Commons of Canada unanimously passed a resolution "to seek to achieve the goal of eliminating poverty among Canadian children by the year 2000."[138]

In announcing the National Child Benefit in 1997, both the federal and the provincial governments signalled an intention to address the issue of child poverty. However, individual income transfers alone will not solve this issue. Assisting parents to participate in the paid work force, provided assistance raises family income above the poverty level, is also an important strategy for addressing child poverty. The lack of affordable, high quality child care has been found to be a barrier to work force participation of low-income mothers. A study on the federal government's Self-Sufficiency Project found that difficulties obtaining affordable care that the mother trusted was a factor differentiating mothers on social assistance who chose to participate from those who did not.[139]

The need for affordable child care as part of the strategy to reduce the incidence of child poverty has been acknowledged by the provinces and territories. The participants at the 1996 Council on Social Policy Reform and Renewal meeting, while discussing the establishment of a child tax benefit to assist low income families, also acknowledged that low income parents need services such as affordable child care.[140] A similar position was expressed at the Social Services/Health Ministers' meeting in January 1997.[141]

Developing a healthy economy

The development of a healthy economy has two components. First, maximize the effectiveness of the existing work force; second, develop the base for a skilled, effective work force for the future. There is considerable evidence that the availability of affordable, stable, high quality child care services increases parents' ability to be effective workers. The *Canadian National Child Care Study* found that parents who had difficulty

finding or maintaining appropriate child care reported worrying about their children when they were at work and a reduced commitment to work because of their child care problems.[142] These reactions would inhibit their productivity.

In another study, a survey of 22,000 Canadian families, 40% of working mothers reported significant difficulty balancing the demands of their work and family responsibilities.[143] A third study done in Canada, involving 1,600 organizations and over 11,000 employees, found that workers who reported experiencing difficulty juggling work and family responsibilities missed an average of 4.5 full days from work during the previous six-month period. In comparison, workers reporting no difficulties balancing the demands of family and work missed an average of 2.5 days during the same time period.[144]

The above studies indicate that access to affordable, quality child care is crucial in supporting the effectiveness of parents as workers in the labour force.

Success in an international marketplace dominated by new knowledge and technology depends on a work force with high literacy and numerical skills, good problem-solving ability and adaptability. A 1995 estimate produced by Human Resources Development Canada indicates that 55% of all new jobs created between 1995 and 2000 will require a minimum of 12 years formal education.[145] Canadian and American research has demonstrated that school readiness at age 6 is a significant predictor of whether the child completes high school.[146] The extent to which the child of 6 is school ready is a function of the child's previous exposure to warm and supportive care giving, to language and to stimulating activities.[147] From this perspective, our society as a whole has a substantial interest in supporting the development of young children by supporting parents in their parenting role. This includes ensuring the availability of affordable, quality child care.

Promoting women's equality

Canada is a signatory to three international agreements to promote women's equality: The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), the Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women (FLS) and the Beijing Declaration and Platform for Action. The federal government is on record as stating its commitment to ensure compliance within Canada with its international commitments under the CEDAW and the FLS.[148]

The CEDAW has the standing of a "legally binding covenant," as acknowledged by the Secretary of State (Status of Women) in 1995.[149] Article 11.2 (c) of this Convention states that signatories should take appropriate measures to: "encourage the provision of the necessary supporting social services to enable parents to combine family obligations with work responsibilities and participate in public life, in particular through promoting the establishment and development of a network of child-care facilities."[150]

The FLS does not have the formal legal status of the CEDAW but represents the moral sanction of a consensus vote of 159 states. It identifies lack of child care as a fundamental obstacle to women's equal access to economic and educational opportunities. Paragraph 230 specifically states that public expenditures for child care should be increased.[151]

The Beijing Declaration and Platform for Action reaffirms its signatories' commitment to the CEDAW and to the achievement of full and effective implementation of the FLS. It specifically notes that the upbringing of children should be the shared responsibility of parents and society as a whole, and that motherhood should not restrict the full participation of women in society.[152]

The federal government has stated that it is committed to "contribute to provincial programs that support women's autonomy and economic well-being" and, to this end "will continue to seek new partnerships with provinces and territories to explore arrangements for child care financing."[153] However, the shifts in government roles and responsibilities and the decreased federal funding documented in this paper undermine child care and, thereby, women's efforts to achieve equality, whether it be equality of access to education and training, equality in the paid work force, or equality of participation in society in general.

Child Care as an Issue of National Importance

As the National Forum on Health and the National Crime Prevention Council have suggested, high quality child care provides collective, as well as individual benefits. When families can be economically self-sufficient because affordable, reliable child care enables parents to work, when employed parents are not distracted when on the job because of child care worries, when children receive social and intellectual enhancement that assists them to be school ready at age 6, the whole society gains. From a fiscal perspective, high quality child care contributes to the tax base because parents who are in the work force pay income taxes. Community services like child care can also be part of the "glue" that supports the kind of social cohesion that is recognized as a prerequisite for prosperous, democratic societies.[154] Thus, the availability of affordable, quality child care is in the public interest and public expenditures for child care should be seen as a public investment, not merely a public cost.

Child Care as a Test Case

This paper has reviewed child care's roller coaster ride on and off the political and policy agenda since the 1970s, with special reference to the 1990s. It has identified the negative impact of the deficit reduction, devolution, downsizing and deregulation activities of all levels of government over the last few years. The paper has pointed out that objectives that have been identified as important to Canada as a nation — healthy child development, economic and social prosperity, and women's equality — will be difficult to achieve without affordable, high quality child care. Furthermore, lack of child care will

make it difficult for Canada to meet its international commitments related to children and to women's equality. Finally, the paper has illustrated that roles and responsibilities between levels of government have shifted so dramatically that it is difficult to determine how a program of national significance, such as child care, can emerge.

The following section discusses child care as a test case for determining how the new governmental arrangements — the new social union — might resolve issues of national importance. It examines five options[155] for addressing child care in the "new" Canada. In so doing, it attempts to determine the strengths, weaknesses and barriers associated with each option. The extent to which an option might be effective is judged on the basis of its ability to provide equality of access to affordable, quality child care across the country in support of national objectives. This paper has suggested that appropriate national objectives are: promotion of healthy development for all children, reduction of the incidence of child poverty, development of a healthy economy and promotion of women's equality.

Option one: ***Each province and territory develops its own approach without federal involvement.***

This approach reflects the situation that has been in place since the CHST was implemented. As an option, it does not appear to have any strengths. One of its weaknesses is that, as documented in this report, it has failed to provide equitable access to affordable, high quality child care from coast to coast or even from region to region. A second weakness is that the wide range of current provincial ideologies and approaches to policy makes it unlikely that the various jurisdictions would develop similar principles or programs. As a result, this option appears to be incompatible with the provision of child care services that could support national objectives such as promoting the development of all children or assisting in the development of a healthy nation-wide economy. Third, under this option, it would be difficult to develop or implement mechanisms for ensuring public accountability or even monitoring of child care provisions for Canada as a whole.

Option two: ***The federal government takes a leadership role and uses its spending power to ensure provincial and territorial compliance with Canada-wide principles developed at the federal level.***

In a limited way, this approach was applied to child care under the cost-shared Canada Assistance Plan. In a more developed form, it mirrors the current situation for health care under the *Canada Health Act*, although federal health spending is now encompassed in the block-funded CHST. This option would involve federal funding and monitoring even though services would be delivered at the provincial and territorial level.

One strength of this option is that it would provide a coherent way to develop a national policy that could ensure similar, although not identical, provincial/territorial/First Nations child care programs, monitoring for service delivery and outcome, and mechanisms for public accountability for spending. It could, therefore, provide child care services able to support national objectives. Second, this option would encourage the development of Canada-wide equality of access. The weakness of this option, and the barriers to its implementation, stem from the recent governmental shifts with respect to responsibility for social programs described earlier in this paper. At this time, federal leadership in the child care area is unlikely to be acceptable to the provinces.

Option three: ***The provincial, territorial and federal governments work collaboratively to develop a Canada-wide framework.***

This option's strength lies in it being the kind of collaborative endeavour that is compatible with the "spirit of partnership and dialogue" between the federal and the provincial/territorial governments advocated in the 1996 Speech from the Throne. It is also the approach used to develop the new National Child Benefit. While the provinces appear willing to accept federal involvement in an income transfer, the fact that social services have been identified as within provincial jurisdiction might mitigate against provincial acceptance of more than a minor role in child care for the federal government. Other weaknesses are that this option requires an initiative by at least one of the players, agreement among the provinces and, probably, a major funding role by the federal government.

Option four: ***The provinces and territories, in the absence of the federal government, work together to develop a Canada-wide approach.***

From the perspective of obtaining provincial and territorial buy-in, the absence of federal involvement could be a strength of this option. However, like the third option, this option requires at least one player to take the initiative and agreement among the provinces and territories. Agreement may be difficult to obtain. Even if all parties did agree to a plan, the issue of ultimate responsibility for monitoring and ensuring compliance would remain, as would the key question of funding.

Option five: ***One province undertakes a strong child care initiative, thus setting an example for the rest of Canada. The federal government contributes to the program's cost and, eventually, other provinces follow suit.***

This was the model through which medicare evolved. One province, Saskatchewan, established a publicly funded health system in 1961. Within five years, the federal government had begun to share the costs of approved medical services in this province. Within 10 years, the federal government was sharing some of the costs of health care in all the provinces. Over the years, a stronger policy and funding role emerged for the federal government, culminating in the *Canada Health Act* in 1984.

How this option might be applied to child care can be considered by examining the current child care initiatives in Quebec. Unlike the rest of Canada, Quebec has announced that there will be some dramatic changes in its child care situation over the next few years. These include integration of kindergarten and child care, universal funding arrangements and the expansion of a complementary family leave policy. Quebec has asked the federal government to share the cost of these advances. If child care continues to deteriorate in the rest of Canada, Quebec could be the model that parents might pressure their provincial governments to emulate and their federal government to support.

This option's strength lies in the fact that while it requires only one province or territory to get it started, it could yet evolve into a national child care program. Its main weakness is that only one or a few provinces might want to be involved.

Conclusion

Option one, the status quo, neither provides for equity of access across the country nor for the development of a child care system able to support national objectives. Any of the other four options could support national objectives, provided that one level of government took a leadership role. However, regardless of the option, there would be a need for considerable co-operation, commitment and teamwork among the federal, provincial and territorial governments.

Guiding principles

A set of principles, along with clearly articulated objectives, provides a reference point for assessing both the design and implementation of policies and services. The following list of principles is drawn from a variety of sources, including a decade of work by the Child Care Advocacy Association of Canada and the report of the proceedings at a 1994 national child care workshop hosted by the federal government[156]. The principles also reflect articles 18, 19, 24, 27 and 29 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, to which Canada is a signatory.

Children

1. Society has a collective responsibility to ensure that ***all*** children receive the care and services necessary for their well-being and optimal development in the physical, social, emotional, language and intellectual areas.

2. Every child has the right to equal access to the type of child care service that will ensure his or her well-being and enhance his or her development regardless of the child's place of residence, degree of ability or disability, race, culture or language, or the parents' employment status.

3. Disabled children, regardless of the type or level of their disability, have the right to enrollment in the same child care services as non-disabled children, and the right to the necessary supports to enable them to do so.

Parents

4. Parents have the primary responsibility for their children. They have the right to choose how their children will be cared for, including the right to stay at home, to use child care services, or to use a combination of staying at home and child care services.

5. Society has a collective responsibility to ensure a supportive context for raising children for *all* families. This includes policies, such as maternity and family responsibility leave, and funding that makes child care services affordable for all families wishing to use this service, regardless of family income.

Women

6. Every woman has the right to participate in the paid work force and to participate in the social, cultural and political life of her community. The availability of child care services assists women to exercise this right.

Child care providers

7. Early childhood educators and other workers in child care services have the right to good working conditions and to salaries and benefits commensurate with their educational level, responsibility and professional training.

Society

8. Society has the right to expect that child care services receiving public funds be held accountable to the people they serve, the community in which they are located, and the taxpayer for the provision of high quality, responsive services that make the best use of their human and financial resources.

9. Society has the right to expect that child care services receiving public funds operate on the basis of anti-bias programming, are respectful of each individual family's values, culture and language, and encourage parent participation.

The requirements of a national child care system[157]

A national child care system should be:

1. ***Comprehensive:*** that is, provide a range of child care/early childhood education options including full- and part-time group child care services, family day care, emergency child care, seasonal child care services, periodic child care for stay-at-home parents, support services for stay-at-home parents and other caregivers (e.g., drop-in programs and educational opportunities), care in the child's own home for specific situations where this is the most appropriate approach and complementary family supports such as paid maternity, parental and family responsibility leave.

2. ***Universally available:*** that is, a sufficient supply of affordable child care services so all children age 0 to 12 and their families that want to use such services can access them regardless of the region they live in, the family's income, the child's level or type of disability, or the parent's employment status. Universally available does NOT mean compulsory. Nor is an assumption being made that all families with children between age 0 and 12 would want to use child care services. To implement this requirement of universally available, there must be adequate funding and local planning mechanisms to identify the appropriate mix and volume of services to meet the community's need.

3. ***Affordable:*** that is, child care services within the financial reach of all families that wish them. To implement this requirement, government would need to contribute a substantial portion of the funds required to operate child care services.

4. ***High quality:*** that is, child care services that reflect the best available research knowledge about adult behaviours and program characteristics that are consistent with child well-being and optimal development. To implement this requirement, there must be regulatory standards related to care provider training, the number of children per care giver, and group size that are consistent with research findings about what is desirable. To maintain quality, there must be monitoring for compliance with regulations and sanctions for non-compliance, ongoing staff training, support for family day care providers and ongoing research into factors that affect children, families and child care providers. Since research indicates that non-profit services are more likely to be high quality than for-profit services, child care services should be operated on a non-profit basis.

5. ***Responsive:*** that is, a system that has sufficient spaces, allows a range of enrollment options within and between programs so care is available at the times, and on the days, that it is required, addresses the requirements of children with special needs, and supports cultural and linguistic diversity. To implement this requirement, there must be adequate funding and mechanisms for parent and community input into service planning.

6. ***Accountable:*** that is, services that are responsible and held responsible to the children, parents and community served and to the taxpayers. To implement this requirement, there must be mechanisms for ongoing and substantive parent and community input into policy and program decisions, governance by a community board or by elected municipal politicians, and monitoring to ensure quality and that services are meeting user and community needs.

7. ***Co-ordinated:*** that is supportive of continuity for the child through the maintenance of linkages among child care services and between child care services and recreational and school services. To implement this requirement, there would have to be formal planning mechanisms at the community level.

Can the "New" Canada Work?

> "One way or another, the fate of humanity in the new millennium [will] depend on the restoration of public authorities."[158]

The above review of five possible options for the development of a Canada-wide child care approach illustrates the challenges facing the "new" Canada. Any one of these options, except option one, could result in the development of a Canada-wide child care system able to address national objectives. This paper suggests that governments in Canada need a test case or a demonstration project to determine if the "new" Canada that is evolving can work, and that the development of an action plan for child care could be that test case. It must be undertaken as soon as possible, before provincial child care policies and programs deteriorate much further.

In the next few years, windows of opportunity for a child care "test case" may open. The National Children's Agenda could be one such window. First discussed in 1996, the Children's Agenda is a joint undertaking of provincial ministers of social services or human resources and ministers of health. A National Children's Agenda, intended to provide "a national approach to healthy child development" as "a priority within the overall social policy renewal process,"[159] would seem to be a logical vehicle to use to move forward on all children's issues, including child care/early childhood education. The cross-sectoral nature of the Children's Agenda would lend unique strength, weight and coherence to its use as a vehicle for the child care test case and could appropriately accommodate child care's unique cross-sectoral nature.

There is solid support for child care: a 1996 public opinion poll found that 65% of the people surveyed supported the idea of a national child care program.[160] Many diverse sectors of contemporary society support the concept of a national child care program and are committed to continue to advocate for one. The challenge is to develop a Canada-wide child care plan of action that works for children, women, families, employers, communities and society at large. Child care should not be the first casualty of the new social union; instead, it should be its first success.

APPENDIX A

FEDERAL FUNDING WITHDRAWAL

The announcement of the CHST was a natural extension of the federal government's retreat from cost sharing and reductions in the amount of block funds to the provinces and territories beginning in the 1970s.

The retreat from cost sharing

The implementation of the Established Programs Funding (EPF) block grant

Under the Post-secondary Education Cost Sharing Agreement of 1967, the federal government paid 50% of the national average of operating costs, or a specific per capita amount, depending on what a province preferred. The exception was Quebec. This province opted out and instead received 8.5 personal income tax point abatements. Under the terms of the *Medical Care Act 1966-67*, Ottawa paid 50% of national average costs for medicare.[161] The actual percentage of costs received from the federal government varied considerably across the provinces from 41% to 75% for medicare, from 47% to 60% for hospital insurance and, for post-secondary education, from 43% to 76%.[162] The 1977 Established Programs Agreement (EPF) put hospital, medicare and post-secondary education under one block grant. One of the stated objectives was to bring about equality among the provinces with regard to the amount of federal funds they received for medical and post-secondary services. Of equal importance was the fact that the Agreement made the provision of federal funding independent of the growth of health and post-secondary education costs in the provinces. Instead, provinces (except Quebec) would receive tax points and cash payments. The cash payments were set at a roughly equalized per capita amount, indexed to the three year average Gross National Product (GNP) and provincial population growth.[163]

The retreat from open-ended cost sharing under the Canada Assistance Plan

The 1966 introduction of the Canada Assistance Plan (CAP), under which the federal government would reimburse the provinces for up to 50% of their CAP-eligible child care expenditures, *regardless* of the amount of those expenditures, was the federal government's first significant involvement in the funding and provision of child care.[164] Initially, CAP cost sharing was limited to fee subsidization for eligible low income families. In 1972, cost sharing of operating costs (overhead) for those spaces used by children whose parents were receiving a fee subsidy was added. An amendment to the guidelines regarding "likelihood of need" in 1984 enabled provinces to include families that previously would not have been eligible for fee subsidy under CAP.[165] As a result of these changes, federal expenditures on child care under CAP went from $114.5 million in 1985-86 to $143.9 million in 1987-88.[166] The open-ended provision of the agreement meant that federal expenditures would continue to increase as long as the provinces and territories increased their child care expenditures.

In 1987, the Conservative government introduced a proposal for a national strategy on child care. This included national child care legislation that would authorize the spending of $3 billion (later increased to $4 billion) dollars on child care over seven years through a new funding agreement with the provinces to replace the existing child care provisions under CAP.[167] The proposed changes put a limit on federal contributions over a fixed time period. The proposed legislation also included a formula that would acknowledge the different abilities of provinces to contribute their share of the funding. The combination of a ceiling on federal funds and individual province-by-province negotiations would have converted the open-ended cost sharing arrangement of CAP into the equivalent of negotiated block funding grants. However, unlike block funding, the provinces and territories would still have had to spend in order to get their allotment. The 1988 federal election was called while the proposed legislation was still being debated in the Senate. Consequently, the act died on the order paper. Although the Conservatives won the election, they never reintroduced national child care legislation during their second term in office.

In 1990, the federal government unilaterally repudiated its cost sharing agreement under CAP by announcing that its contributions to Alberta, British Columbia and Ontario would be limited to a 5% annual growth for two years. In the following year's budget, the federal government extended the limit on growth for these three provinces until the end of the 1994-95 fiscal year. The 1995 budget extended the limit in growth of reimbursement for Alberta, British Columbia and Ontario until the end of fiscal year 1995-96, at which point CAP was replaced by the Canada Health and Social Transfer (CHST). The three provinces that were subject to the limit on CAP reimbursement did not get any redress for past losses when the CHST was implemented. The transfers to the provinces under CHST were allocated among them in 1996-97 in the same proportion as they had received their combined CAP and EPF in 1995-96.[168]

Finance Canada estimated the loss to Alberta, British Columbia and Ontario through the limit on CAP reimbursements as $2.3 billion between 1990-91 and 1994-95.[169] However, Ontario alone estimates its cumulative loses to be $7.7 billion in this period.[170]

The Liberals' 1994 budget announced that entitlements to the provinces under CAP, or any successor, were to be no higher in 1996-97 than they had been in 1993-94.[171] In real terms, this meant that even if a province or territory significantly increased its expenditures on CAP-eligible items, it would not receive a commensurate increase in federal cash transfers. It therefore represented a retreat from open-ended cost sharing.

Funding reductions

Under Established Programs Funding

The EPF structure consisted of two parts: a block transfer of cash, and the transfer of income tax points (so income tax equivalent to the value of these points was paid directly to the province/territory rather than to the federal government). The cash transfers, which were based on the pre-1977 federal cost-shared payments related to provincial health and post-secondary education expenditures, were annually escalated in line with population growth and the full increase in the GNP until 1983. At that time, the post-secondary education component was limited to 6% growth, then to 5% growth the following year. In 1986, the government announced that the EPF transfers would be based on the GNP growth minus two percentage points. This de-indexation meant that the amount of transfer was unlikely to keep pace with inflation. In 1989, indexation was restricted to the rise in GNP less three percentage points. In the following year, transfers were frozen at their 1989-1990 level for 1990-91 and 1991-92. This freeze was extended in 1991 to the end of 1994-95.[172]

The partial de-indexation imposed in 1986 and 1989 had the effect of siphoning billions from federal cash transfers to the provinces. It has been estimated that the provinces and territories, as a group, would have lost approximately $98 billion in federal social transfer payments under EPF between 1986 and 2000 compared to what they would have received if the above changes had not been made.[173]

The implementation of the CHST

As noted above, the federal government had previously imposed limits on the growth of its transfers or reduced their purchasing power through de-indexation. The announcement of the CHST was different in that it involved actual spending cuts, not simply a reduction in the rate at which federal expenditures would increase.

APPENDIX B

KEY INFORMANTS

National

Dianne Bascombe
Canadian Child Care Federation

Jane Beach
Consultant, Canadian Child Care Sector Study

Barbara Cameron
Department of Political Science
York University

Robert Glossop
The Vanier Institute of the Family

Sharon Hope Irwin
SpeciaLink
(National association for children who have disabilities)

Jamie Kass
Child care consultant
Canadian Union of Postal Workers

Rosemarie Popham
Child Poverty Action Group

Suzanne Peters
Canadian Policy Research Networks Inc.

Penni Richmond
Canadian Labour Congress

Sherri Torjman
Caledon Institute of Social Policy

David Ross
Canadian Social Development Council

Bill Warriner
Saskatchewan Inter-governmental Affairs, and
Deputy Ministers' Support Group

Ron Yzerman
Human Resources Development Canada

Alberta

Neil Irvine
Director, Day Care Programs
Alberta Family and Social Services

Chris McCaffrey
Early Childhood Professional Association of Alberta

Karen Charlton
Co-ordinator, Child Care System, City of Medicine Hat
Member, Board of Directors
Canadian Child Care Federation

Jake Kuiken
Children's Services, City of Calgary

Annette LaGrange
Department of Curriculum and Instruction
University of Alberta

Avril Pike
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

British Columbia

David Gilbert
Director, Child Care Branch
Ministry of Women's Equality

Maryanne Bird
Executive Director
Westcoast Child Care Resource Centre

Jean Campbell
Ministry of Skills, Education and Training

Gyda Chud
ECE Continuing Education, Langara College

Rita Chudnovsky
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

Penny Coates
Child Care Co-ordinator
City of Vancouver

Susan Harney
Coalition of Child Care Advocates
of British Columbia

Trudy Norton
Early Childhood Educators of B.C.

Manitoba

Gisela Rempel
Director, Child Day Care
Department of Family Services

Dorothy Dudek
Manitoba Child Care Association

Marie Rosset
Family Day Care Association of Manitoba

New Brunswick

Diane Lutes
Provincial Day Care Consultant
Office of Prevention and Family Services
Department of Health and Community Services

Gayle Keith-Mitton
Early Childhood Coalition/Petite Enfance N.B.

Hélène Legare
Early Childhood Coalition/Petite Enfance N.B.

Marthe Maillet
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

Newfoundland and Labrador

Don Gallant
Family and Rehabilitative Services
Department of Social Services

Joanne Morris
Early Childhood Education Department
Cabot College

Corriene Murphy
Association of Early Childhood Educators of
Newfoundland and Labrador

Carmella Singleton
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

Glynis Taylor
Association of Early Childhood Educators of
Newfoundland and Labrador/Westviking College

Nova Scotia

Joan Parks
Director, Prevention and Child Care Services
Department of Community Services

Valerie Blauuw-Thompson
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

Sharon Beals
Certification Council of Early Childhood
Educators of Nova Scotia

Sue Wolstenholme
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

Margie Vingeault
Child Care Advocacy Association of Nova Scotia, and
Member, Nova Scotia Round Table on Child Care

Northwest Territories

Margaret Jean Patterson
Manager, Early Childhood Programs
Government of the Northwest Territories

Gillian Moir
Member, Board of Directors
Canadian Child Care Federation

Ontario

Bryan Stanish
Child Care Branch
Ministry of Community and Social Services

Karen Chandler
Early Childhood Education Department, George Brown College
Former Chair, Training Committee
Canadian Child Care Federation

Robyn Gallimore
Association of Early Childhood Educators of Ontario

Carol Gott
Ontario Coalition for Better Child Care

Kelly Hill
Ontario Municipal Social Services Association

Shirley Hoy
Commissioner of Social Services
Municipality of Metropolitan Toronto

Christa Freiler
Social Planning Council
Municipality of Metropolitan Toronto

Donna Lero
Department of Family Services
University of Guelph

Kerry McCuaig
Ontario Coalition for Better Child Care

Marna Ramsden
General Manager, Children's Services Division
Municipality of Metropolitan Toronto

Kim Rudd
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

Prince Edward Island

Kathleen Flanagan Rochon
Early Childhood and Family Services Consultant
Health and Community Services Agency

Mark Forrest
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

Ann Hayes-McKenzie
Early Childhood Development Association of P.E.I.

Alice Taylor
Early Childhood Education Program, Holland College

Quebec

Daniel Berthiaume
Member, Board of Directors
Canadian Child Care Federation

Barbara Kaiser
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

Claudette Pitre-Robin
Concertaction inter-régional des garderies du Québec

Saskatchewan

Deborah Bryck
Director, Child Care Division

Mary Ann Knoll
Saskatchewan Child Care Association

Marta Juorio
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

Bernadette Vangool
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

Yukon

Debbie Mauch
Supervisor, Child Care Services Unit
Department of Health and Social Services

Kris Bruneau
Yukon Child Care Association

Rebecca Scherer
Member, Board of Directors
Child Care Advocacy Association of Canada

APPENDIX C

QUESTIONNAIRE TO CHILD CARE ORGANIZATIONS' PROVINCIAL AND TERRITORIAL REPRESENTATIVES

Please put a check mark beside each relevant answer for each of the following questions. In some cases, for example, question one, more than one answer might apply, therefore, you would put a check mark beside more than one answer. If at all unsure of what to do, please call Gillian Doherty, collect, at (905) 845-2550.

If at all possible, please return the questionnaire in the enclosed stamped self-addressed envelope by **January 13, 1997.**

Questionnaire completed by: _____

1. There appears to be a general view that the affordability of regulated child care has *decreased* in the last five or six years. Is this the situation in your jurisdiction?

   No ___

   Yes ___

   I don't know ___

   If you answered "yes", which of the following answers apply? You may put a check mark beside more than one answer.

   fees have increased, but the fee subsidy amount has not kept pace ___

   fees have increased, but average parent earnings have not increased at the same level ___

   low-income parents have greater difficulty obtaining a subsidy because the total fee subsidy budget has decreased ___

   low-income parents have greater difficulty obtaining a subsidy because the subsidy eligibility criteria have been tightened ___

   the upper income level (the level above which a parent is ineligible) has been lowered ___

   other, please specify _____

2. The official space statistics for the provinces and territories (the number of regulated spaces) suggest little or no loss of centre spaces. However, some key informants have suggested that spaces are being lost by simply not being staffed (although officially still on the books as licensed) because the centre cannot fill all its spaces. Is this happening in your jurisdiction?

No ___

Yes ___

I don't know ___

3. It has been suggested that some regulated family day care providers are caring for fewer children than the number for which they are licensed. This may be occurring because parents cannot afford the fees, so the provider cannot fill all her spaces. Is this happening in your jurisdiction?

No ___

Yes ___

I don't know ___

4. In some jurisdictions, it appears that the government is actively encouraging commercial (for-profit) child care? Is this happening in your jurisdiction?

No ___

Yes ___

I don't know ___

5. Some key informants have suggested that the government in their jurisdiction is moving toward encouraging a greater proportion of family day care spaces rather than centre spaces. Is this happening in your jurisdiction?

No ___

Yes ___

I don't know ___

6. In some places it appears that there has been a decrease in the frequency of government on-site monitoring (licensing) visits over the past five or six years.

Has this happened in your jurisdiction?

No ___

Yes ___

I don't know ___

Are there rumours or suggestions that it might happen?

No ___

Yes ___

7. Have there been any changes since **Summer 1995** in any of the following:

the amount and/or type of operating grant to **centres.** That is, a grant given by your jurisdiction's government to a centre each year, for example, an operating grant, infant incentive grant, wage enhancement grant, special needs grant?

No ___ Yes ___

the maximum amount of parent fee subsidy per child?

No ___ Yes ___

the amount a subsidized parent must pay, sometimes called a "user fee" or a "clawback"?

No ___ Yes ___

are there rumours or definite announcement of changes to any of the above three things for 1997?

No ___ Yes ___

If you answered "yes" to any of the above questions, please briefly provide details in the space below, e.g., amount, year of implementation.

Thank you for your assistance.

APPENDIX D

FORUM PARTICIPANTS

Jane Beach
Consultant, Canadian Child Care Sector Study

Karen Charlton
City of Medicine Hat, Alberta

Gyda Chud
Early Childhood Education Department
Langara College, Vancouver

Sharon Hope Irwin
SpeciaLink, Nova Scotia
(national program for inclusion of children with disabilities)

Jaime Kass
Child care consultant
Canadian Union of Postal Workers

Mary Ann Knoll
Saskatchewan Child Care Association

Donna Lero
Department of Family Studies
University of Guelph, Ontario

Kerry McCuaig
Ontario Coalition for Better Child Care

Joanne Morris
Canadian Child Care Federation
Newfoundland

Rosemarie Popham
Child Poverty Action Group

Kathleen Flanagan Rochon
Early Childhood and Family Consultant
Government of Prince Edward Island

APPENDIX E

Appendix E-1
Recurring Grants Provided to Regulated Full-Day Centre Programs for Children Age 0 to 6, by Jurisdiction

Jurisdiction	Type of grant	1993	1995	Comments/update
Newfoundland and Labrador	Operating grant	none	none	Grants suspended in 1993 and not reinstated
Prince Edward Island	Operating grant	$0.91/day/space	no change	In 1991, the child care centre maintenance grant was frozen, centres opening after that date cannot obtain it. This effects 30 of 132 centres. In 1993, all operating grants were reduced by 9% from 1992 levels except for infant incentive grants
	Infant incentive grant	$250/infant/year	no change	
	Special needs grant	up to $11/hour	no change	
Nova Scotia	Salary enhancement	$3.25/day/space	no change	No changes
	Infant incentive grant	$21.00/infant/day	$21.45/infant/day	
	Equipment grant	$130/space/year	no change	
	Special needs grant	up to $22/child/day	no change	
New Brunswick	Operating grant	$13.55/space/year	none	In 1994, operating grants were decreased by 50%; in 1995, they were eliminated
	Special needs grant	$3,000/space/year	no change	
Quebec	Operating grant	$34,202/year plus 30% of the centre's revenue	Based on a formula, approximately $2,500 - $3,000/year/preschooler, infant grant in addition	In 1996, the provincial government announced that new for-profit centres would not be eligible for recurring operating grants
	Infant incentive grant	$6.59/infant/day	$8/infant/day	
	Special needs grant	$18.31/child/day plus up to $1,567 for special equipment	$19.66/child/day plus up to $1,629 for special equipment	

Appendix E-2
Recurring Grants Provided to Regulated Full-Day Centre Programs for Children Age 0 to 6, by Jurisdiction

Jurisdiction	Type of grant	1993	1995	Comments/update
Ontario	Salary enhancement	Approximately $5,000/year/staff	Approximately $6,000/year/staff	The salary enhancement grant was capped in 1996; as a result new centres cannot obtain it. A 1996 government consultation paper suggests reducing this grant for all centres in order to increase fee subsidies
	Special needs grant	Amount depends on the availability of funds and the child's needs	Amount depends on the availability of funds and the child's needs	
Manitoba	Operating grant	$1,196/preschool space/year	no change	In 1993, operating grants decreased by 4% over the previous year for child care and by 50% for nursery schools. Centres that opened after 1992 are not eligible for operating grants
	Infant incentive grant	$1,768/infant/year	no change	
	Special needs grant	Available in theory, but currently a waiting list	no change	
Saskatchewan	Operating grant	infants = $40, toddlers = $35, preschoolers = $30/space/month	no change	In 1996, a wage enhancement grant was implemented and promised for three years. Each staff person gets $75 a month
	Teen centre grant	$425/child/month	no change	
	Special needs grant	$200/child/month	$200-$300/child/month (depending on needs)	
Alberta	Operating grant	infants = $180, toddlers = $100, preschoolers = $78/space/month	infants = $165, toddlers = $85, preschoolers = $65/space/month	In 1990, the operating grant was: infants = $257, toddlers = $131, preschoolers = $78/space/month. In 1996, the operating grant was again cut to an average of $73 per space
	Special needs grant	Amount depends on the availability of funds and the child's needs	no change	

Appendix E-3
Recurring Grants Provided to Regulated Full-Day Centre Programs for Children Age 0 to 6, by Jurisdiction

Jurisdiction	Type of grant	1993	1995	Comment/update
British Columbia	Operating grant	none	none	Although there has been no formal announcement, centres report that since late 1995 both the salary enhancement grant and the infant incentive grant have been frozen*
	Salary enhancement	none	Based on a formula, so varies across centres	
	Infant incentive grant	$5/infant/day	$5/infant/day	
	Special needs grant	The amount depends on the child's needs	The amount depends on the child's needs	
Northwest Territories	Operating grant	$5.00 - $9.50/space/day, amount depends on location	up to $14.25/space/day, amount depends on the centre's geographic location	In 1996, a special needs grant of $7.50/child/day was instituted
	Special needs grant	none	none	
Yukon	Operating grant	Based on a formula, average 20 space centre would get $34,200/year	No change in approach, but operating grants are only available to centres licensed before September 1995. If a centre receiving a grant closes, then a centre licensed after September 1995 becomes eligible for a grant	No changes
	Infant incentive grant	The additional cost of caring for infants is calculated in the operating grant formula		
	Special needs grant	The additional cost of caring for a child with special needs is calculated in the operating grant formula		

Sources: Childcare Resource and Research Unit, 1993; 1997; key informant interviews conducted for this study.

Notes: A salary enhancement grant is paid to a centre to be applied solely to increasing staff salaries. An infant incentive grant recognizes the additional cost of caring for infants. A special needs grant recognizes the additional cost of caring for a child who has special needs.

* Centres starting operation since November 1995 report they have been unsuccessful in their applications for salary enhancement grants for any staff. Centres existing before that time have not been able to obtain salary enhancement for new staff. No new centres have been able to obtain infant incentive grants.

Appendix E-4
Recurring Grants to Regulated Family Day Care Homes, by Jurisdiction

Jurisdiction	1993	1995	Comments/update
Newfoundland and Labrador	No regulated family day care	No regulated family day care	No regulated family day care
Prince Edward Island	$450/year (This represents a reduction of 9% from 1992 levels)	no change	no change
Nova Scotia	10% of approved per diem or $1.65/day/space	no change	no change
New Brunswick	none	none	no change
Quebec	$22,800 for agencies with 50 or more spaces, $11,400 for less than 50 spaces, plus $312/child/year and $1,253/provider	$23,498 for agencies with 50 or more spaces, $11,849 for other, plus $325/child/year and $1,302/provider	no change
Ontario	Administration grant to agencies based on a formula, actual figures not available from the province	Administration grant to agencies based on a formula, actual figures not available	no change
Manitoba	Up to $572 for infants and $195 for preschoolers per month	no change	no change
Saskatchewan	Infants = $40, toddlers = $35, preschoolers = $30/child/month	no change	no change
Alberta	$103/infant or toddler, and $65/preschooler/month to the supervising agency	$95/infant or toddler for first 10, then $71, $65/child for children age 3-4.5, $53 per child for over age 4.5	In 1996, the grant cut to an average of $73 per child
British Columbia	$3/infant or toddler/day	$3/infant or toddler/day	no change
Northwest Territories	$5 to $9.50/space/day, amount depends on location	Up to $14.24/space/day, amount depends on location	no change
Yukon	Based on a formula calculated on the ages of the children and the cost of the care	No change in approach, but only available to homes licensed before September, 1995	no change

Sources: Childcare Resource and Research Unit, 1993; 1997; key informant interviews conducted for this study.

GLOSSARY

Affordability

Affordability depends on the proportion of after-tax family income required to purchase child care. If, for example, child care purchase requires 10% of a family's after-tax income, it would be considered affordable since there would still be sufficient income left to purchase food, shelter, clothing and other items. Child care would not be considered affordable if it required 50% of after-tax income.

Canada Assistance Plan (CAP)

An agreement, which has been replaced by the CHST, between the federal government and the provincial/territorial governments that permitted the federal government to reimburse provinces and territories for some of their eligible social service expenditures, including child care.

Canada Health and Social Transfer (CHST)

A block grant from the federal government to the provinces and territories as a contribution to their expenditures for health, social assistance and related social programs and post-secondary education.

Centre-based child care

The provision of regulated and monitored non-parental care in a group setting outside the child's home.

Establishing Programs Financing (EPF)

An agreement, which has been replaced by the CHST, between the federal government and the provincial/territorial governments under which the federal government transferred cash and income tax points to the provinces and territories. This program was intended to assist in the provision of health and post-secondary education services. However, there was no requirement that the provinces and territories actually use the funds for these services.

Family child care

The provision of non-parental care in the care provider's home.

Regulated care

Child care provided in a centre or a family child care setting that operates under regulations set by the province or territory in which it is located. In addition to having to meet government standards, such settings are monitored by an outside person.

BIBLIOGRAPHY

Abella, Rosalie S. *Equality in Employment: A Royal Commission Report*. Ottawa: Royal Commission on Equality and Employment, 1984.

Annual Premiers' Conference. Press release. St. Andrews-by-the-Sea. August 8, 1997.

Bach, Sandra and Susan Phillips. "Constructing a new social union: Child care beyond infancy?" In *How Ottawa spends, 1997-1998. Seeing red: A Liberal report card.* Ed. G. Swimmer. Ottawa: Carleton University Press, 1997.

Baines, Carol T., Patricia M. Evans and Sheila M. Neysmith. "Caring: Its impact on the lives of women." In *Women's Caring*. Eds. Carol T. Baines, Patricia M. Evans and Sheila M. Neysmith. Toronto: McClelland and Stewart, 1991.

Battle, Ken and Sherri Torjman. *Federal social programs: Setting the record straight*. Ottawa: The Caledon Institute of Social Policy, 1993.

———. *Lest we forget: Why Canada needs strong social programs*. Ottawa: The Caledon Institute of Social Policy, 1995a.

———. *How Finance re-formed social policy*. Ottawa: The Caledon Institute of Social Policy, 1995b.

Betcherman, Gordon and Richard Chaykowski. *The changing workplace: Challenges for public policy*. Ottawa: The Applied Research Branch, Human Resources Development Canada, 1996.

Biggs, Margaret. "Building blocks for Canada's new social union." Unpublished working paper. Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc., 1996.

Cameron, Barbara. *Structure and management*. Paper prepared for the National Child Care Conference and Lobby, Ottawa, October 15-19, 1992. Ottawa: Child Care Advocacy Association of Canada, 1992.

Campaign 2000. *Report card*. Toronto: Campaign 2000, 1995.

Canada. *The Constitution Act, 1982*. Ottawa: Queen's Printer for Canada, 1982.

Canada, House of Commons. Special Committee on Child Care. *Sharing the responsibility*. Ottawa: Queen's Printer for Canada, 1987.

Canada, House of Commons. Standing Committee on Human Resources Development. *Security opportunities and fairness: Canadians renewing their social programs*. Ottawa: Canada Communication Group, 1995.

Canada, Human Resources Development. *Status of day care in Canada, 1993*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1994.

———. *Improving Social Security in Canada: A discussion paper*. Ottawa: Human Resources Development Canada, 1994a.

———. *Child Care and Development: A Supplementary Paper*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1994b.

———. *Status of day care in Canada, 1994*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1995.

———. News releases. Ottawa, December 13, 1996.

Canada, Multiculturalism and Citizenship. *Convention on the Rights of the Child*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991.

Canada, National Health and Welfare. *Status of Day Care in Canada, 1974*. Ottawa: Minister of National Health and Welfare, 1974.

———. *Status of Day Care in Canada, 1979*. Ottawa: National Health and Welfare, 1980.

———. *Status of day care in Canada, 1989*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990.

———. *Status of day care in Canada, 1990*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991.

———. *Status of day care in Canada, 1991*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1992.

———. *Status of day care in Canada, 1992*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1993.

Canadian Child Care Federation. *National statement on quality child care*. Ottawa: Canadian Child Care Federation, 1991.

Canadian Council on Social Development. *Focus on child care*. Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1993.

———. *The Progress of Canada's children*. Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1996.

Canadian Day Care Federation/Canadian Day Care Advocacy Association. *Caring for a living*. Ottawa: Canadian Day Care Federation, 1992.

Canadian Institute for Advanced Research. *Symposium proceedings: Meeting the needs of children*. Ottawa, October 1, 1994. Toronto: Canadian Institute for Advanced Research, 1994.

Child Care Advocacy Association of Canada. *Child care for immigrant and visible minority women. Campaign Child Care, 1993*, Ottawa: Child Care Advocacy Association of Canada, 1993.

Childcare Resource and Research Unit. *Child care information sheets: The provinces and territories, 1989*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1990.

———. *Child care in Canada: Provinces and territories, 1993*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1993.

———. *Child Care in Canada: Provinces and Territories*, 1995. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1997.

Commonwealth of Australia, Department of Community Services and Health. *Annual census of child care services*. Canberra: Commonwealth of Australia , 1991.

Courchene, Thomas J. *Social Canada in the millennium*. Toronto: C.D. Howe Institute, 1994.

Cox, Wendy. "Provinces used as an excuse to kill child care pledge." *The Vancouver Sun*. February 17, 1996.

Culkin, Mary L., John Morris and Suzanne Helburn. "Quality and the true cost of child care." *Journal of Social Issues*. Vol. 47, No. 2, 1991.

Doherty, Gillian. *Factors related to quality in child care: A review of the literature*. Toronto: Ontario Ministry of Community and Social Services, 1991.

———. "Quality child care: Contextual factors." *Interaction*. Vol. 7, No. 2, 1994.

———. *The great child care debate: The long-term effects of non-parental child care*. Toronto: Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1996.

———. *Zero to six: The basis for school readiness.* Ottawa: Applied Research Branch, Human Resources Development Canada, 1997.

Doherty, Gillian and Barbara Stuart. *A profile of quality in Canadian child care centres.* Guelph, Ontario: Department of Family Studies, University of Guelph, 1996.

Doherty, Gillian, Ruth Rose, Martha Friendly, Donna S. Lero and Sharon Hope Irwin. *Child care: Canada can't work without it.* Toronto: Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, 1995.

Dupré, Stefan J. "Taming the monster: Debt, budgets and federal-provincial fiscal relations at the fin de siècle." In *Provinces and Canadian provincial politics.* Ed. Christopher Dunn. Peterborough, Ontario: Broadview Press, 1996.

Duxbury, Linda and Christopher Higgins. "Families in the economy." In *Canada's changing families: Challenges to public policy.* Ed. Maureen Baker. Ottawa: The Vanier Institute of the Family, 1994.

Federal, Provincial and Territorial Advisory Committee on Population Health. *Report on the Health of Canadians.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1996.

Friendly, Martha. *Child care policy in Canada: Putting the pieces together.* Don Mills, Ontario: Addison-Wesley Publishers Limited, 1994.

Friendly, Martha and Mab Oloman. "Child care at the centre: Child care on the social, economic and political agenda in the 1990s." In *Remaking Canadian social policy: Social security in the late 1990s.* Eds. Jane Pulkingham and Gordon Ternowetsky. Halifax: Fernwood Publishing, 1996.

The Globe and Mail. February 16, 1996.

Government of Canada. *Budget in brief.* Ottawa: Department of Finance, 1995a.

———. *Budget plan.* Ottawa: Department of Finance, 1995b.

———. *Budget plan.* Ottawa: Department of Finance, 1996a.

———. *Speech from the Throne to open the second session of the thirty-fifth Parliament of Canada.* Ottawa: Queen's Printer for Canada, 1996b.

———. *Budget plan.* Ottawa: Department of Finance, 1997.

Guest, Denis. *The emergence of social security in Canada.* Vancouver: University of British Columbia Press, 1985.

Insight Canada Research. *National Child Care Survey*. Toronto: Insight Canada Research, 1996.

Jetté, Debby and Christine Dumont-Smith. *Our children, our responsibility: Blueprint for action*. Ottawa: Native Council of Canada, 1994.

Krahn, Harvey. *Quality of work in the service sector*. Ottawa: Statistics Canada, Catalogue No. 71-534E, 1992.

LaGrange, Annette and Malcolm Read. "Those who care." *Focus*, Vol. 1, 1993.

Liberal Party of Canada. *Creating opportunity: The Liberal plan for Canada*. Ottawa: Liberal Party of Canada, 1993.

MacBride-King, Judith. *Work and family: Employment challenge of the 90s*. Ottawa: Conference Board of Canada, 1990.

Mendelson, Michael. *Looking for Mr. Good-Transfer: A guide to the CHST negotiations*. Ottawa: The Caledon Institute of Social Policy, 1995.

Mijanovich, Tod and David Long. *Creating an alternative to welfare: First year findings of the implementation, welfare impacts and costs of the Self-Sufficiency Project*. Ottawa: Applied Research Branch, Human Resources Development Canada, 1995.

Ministerial Council on Social Policy and Reform. *Report to the Premiers*. St. John's, Newfoundland: Ministerial Council on Social Policy and Reform, 1995.

———. *Issues paper on social policy reform and renewal: Next steps*. Jasper, Alberta: Ministerial Council on Social Policy and Reform, 1996.

National Coalition for Rural Child Care. *Presentation to the Standing Committee on Human Resources Development*. Langruth, Manitoba: National Coalition for Rural Child Care, 1995.

National Crime Prevention Council. *It takes a whole community to prevent youth crime*. Ottawa: National Crime Prevention Council, 1996.

National Forum on Health. *Canada health action: Building on the legacy*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1997.

Ontario Ministry of Community and Social Services. *Improving Ontario's child care system: Ontario's child care review*. Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1996.

Phillips, Deborah, Carollee Howes and Marcy Whitebook. "The social policy context of child care: Effects of quality." *American Journal of Community Psychiatry*, Vol. 20, No. 1. 1992.

Phillips, Susan D. "Rock-a-bye Brian: The National Strategy on Child Care." In *How Ottawa spends: The buck stops where?* Ed. Katherine A. Graham. Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 1989, pp. 165-208.

Reid, Angus. *Shakedown: How the new economy is changing our lives*. Toronto: Doubleday Canada Ltd., 1996.

Rose, Ruth and Diane Richard. "Who benefits from public day care funding programs? The Quebec situation." In *Papers on Economic Equality*. Prepared for the Economic Equality Workshop, Ottawa, November 29-30, 1993. Ottawa: Status of Women Canada, 1994.

Royal Commission on the Status of Women. *The status of women in Canada*. Ottawa: Royal Commission on the Status of Women, 1970.

Secretary of State (Status of Women). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Ottawa: Secretary of State (Status of Women), 1993.

The 16th Annual Premiers' Conference. Press release. St John's. March 28, 1996.

Status of Women Canada. *The Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women*. Ottawa: Status of Women Canada, 1985.

———. *Setting the stage for the next century: The federal plan for gender equality*. Ottawa: Status of Women Canada, 1995a.

———. *Beijing Platform for Action: Key achievements of the fourth United Nations' World Conference on Women*. Ottawa: Status of Women Canada, 1995b.

Smith, Peter K. and Kevin J. Connolly. "Experimental studies of the preschool environment: The Sheffield Project." In *Advances in early education and day care*. Vol. IV. Ed. Steven Kilmer. Greenwich, Conn: JAI Press, 1986.

Townson, Monica. *Financing child care through the Canada Assistance Plan*. A report prepared for the Task Force on Child Care. Ottawa: Status of Women Canada, 1985.

United Nations. *Convention on the rights of the child*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1991.

Whitebook, Marcy, Carolee Howes and Deborah Phillips. *Who cares? Child care teachers and the quality of care in America*. Oakland, California: The National Child Care Staffing Study, 1990.

Endnotes

1 Doherty, 1994, p. 36.

2 Doherty et al., 1995,Table 8, p. 46

3 Ibid., p. 50.

4 Jetté and Dumont-Smith, 1994.

5 National Coalition for Rural Child Care, 1995.

6 Child Care Advocacy Association of Canada, 1993.

7 Friendly and Oloman, 1996, p. 273.

8 Doherty et al., op. cit., pp. 39-44. Affordability depends upon the proportion of after-tax family income required to purchase child care. If, for example, child care purchase requires 10% of a family's after-tax income it is more affordable than if it requires 50% of after-tax income.

9 Friendly and Oloman, op. cit., p. 281.

10 Ibid., p. 282.

11 Friendly, 1994, p. 143.

12 Liberal Party of Canada, 1993, p. 4. The Liberals committed themselves to spending an additional $720 million on child care over three years. In 1997, the federal government was spending approximately one-third less ($105 million) on child care services for the general population than it was in 1993 and roughly $274 million less than it had promised in the Red Book (Bach and Phillips, 1997, Table 10.1, p. 246).

13 See discussion in Chapter 3 and appendices E-1 and E-2.

14 The exception was the government of Quebec. In spite of several requests, it was not possible to obtain an interview.

15 Cameron, 1992, p. 7.

16 Guest, 1985, p. 180.

17 *The Constitution Act, 1982*, section 36(2).

18 Mendelson, 1995, p. 4.

19 Townson, 1985.

20 Ron Yzerman, Human Resources Development Canada, personal communication.

21 Canada, National Health and Welfare, 1974, p. 2.

22 Ibid.

23 Canada, National Health and Welfare, 1990, p. 3.

24 Ibid.

25 Doherty et al., 1995, p. 4.

26 Courchene, 1994, p. 151.

27 Dupré, 1996, p. 387.

28 Ibid., Table 1, p. 381.

29 Canada, National Health and Welfare, 1990, op. cit., p. 3.

30 Canada, Human Resources Development Canada, 1994, p. 3.

[31] See tables 1 and 2, Chapter 3.

[32] Information for the federal government's annual *Status of Day Care in Canada* reports supplemented by data from Nicole Ryan, British Columbia Ministry of Health.

[33] Dupré, op. cit., p. 389.

[34] Courchene, op. cit., Table 33, p. 216.

[35] Doherty et al., op. cit., Table 8, p. 46.

[36] Ibid.

[37] Courchene, op. cit., p. 127.

[38] Dupré, op. cit., Table 2, p. 385.

[39] Battle and Torjman, 1995a, p. 14.

[40] Government of Canada, 1995b, Table 3.7, p. 64.

[41] Dupré, op. cit., p. 389.

[42] Battle and Torjman, 1995b, p. 4.

[43] Guest, op. cit., pp. 147-148.

[44] Ibid., pp. 162-163.

[45] Government of Canada, 1996b, p. 7.

[46] Ibid.

[47] Government of Canada, 1996a, p. 53.

[48] Ibid., p. 57.

[49] Friendly and Oloman, 1996, p. 276.

[50] Phillips, 1989, p. 172.

[51] Gayle Keith-Mitton, Hélène Legare and Marthe Maillet, New Brunswick, personal communication.

[52] Ontario Ministry of Community and Social Services, 1996, p. 24.

[53] Commonwealth of Australia, Department of Community Services and Health, 1991.

[54] Doherty et al., 1995, Table 7, p. 44.

[55] Childcare Resource and Research Unit, 1997.

[56] Canadian Child Day Care Federation and Canadian Day Care Advocacy Association, 1992, Table A58, p. 34.

[57] The Canadian Council on Social Development, 1996, p. 19.

[58] Key informants from each province, personal communication.

[59] Key informants from each province, personal communication.

[60] Unlike the other provinces and the two territories, fee subsidization in Ontario is administered by individual municipalities and approved corporations. As a result, there is no central data collection. The information provided was obtained from Ontario key informants.

[61] Kathleen Flanagan Rochon, Prince Edward Island, personal communication.

[62] Ontario Ministry of Community and Social Services, 1996, op. cit., p. 15.

[63] Chris McCaffey and Avril Pike, Alberta, personal communication.

[64] Ibid.

[65] Jane Beach, consultant working on the Human Resources Development Child Care Sector Study, personal communication.

[66] Data for 1993 and 1994 from the relevant federal government annual *Status of Day Care in Canada* publications (Canada, Human Resources Development Canada, 1994, 1995) and for 1995 from *Child Care in Canada: Provinces and Territories, 1995* (Childcare resource and Research Unit, 1997).

[67] Canadian Child Care Federation, 1991.

[68] Culkin et al., 1991, pp. 71-72.

[69] Whitebook, et al., 1990, p. 112.

[70] Doherty, 1994, pp. 32-36.

[71] Doherty and Stuart, 1996; Phillips, et al., 1992, pp. 25-51.

[72] Doherty et al., op. cit., p. 9.

[73] Childcare Resource and Research Unit, 1997.

[74] Ontario Ministry of Community and Social Services, 1996, op. cit., p. 24.

[75] Doherty, 1991.

[76] Gillian Doherty, personal communication.

[77] Karen Chandler, George Brown College, Ontario; Alice Taylor, Holland College, Prince Edward Island, personal communication.

[78] Karen Chandler, George Brown College, Ontario, and former Chair, Training Committee, Canadian Child Care Federation, personal communication.

[79] Karen Chandler, George Brown College, Ontario; Glynis Taylor, Westviking College, Newfoundland, personal communication.

[80] Baines, et al., 1991, p. 11.

[81] Ibid.

[82] Canadian Child Care Federation and Canadian Day Care Advocacy Association, 1992.

[83] Ibid., Executive Summary, p. 1.

[84] Abella, 1984, p. 178.

[85] Custom tabulation from the 1991 Census, Statistics Canada, done for the Canadian Child Care Sector Study.

[86] Custom tabulation for this paper, Centre for International Statistics, Canadian Council on Social Development.

[87] Krahn, 1992, Table 1.9, p. 22.

[88] Karen Chandler, George Brown College, Ontario, personal communication.

[89] Glynis Taylor, Westviking College, Newfoundland, personal communication.

[90] Smith and Connolly, 1986, pp. 27-67.

[91] LaGrange and Read, 1993, pp. 7-11; Rose and Richard, 1991, pp. 227-245.

[92] Rose and Richard, ibid., p. 241.

[93] Betcherman and Chaykowski, 1996, p. 8.

[94] Scott Henderson, Student Support Branch, Ontario Student Assistance Plan (OSAP), Ontario Ministry of Education, personal communication.

[95] Karen Chandler, George Brown College, and Donna Lero, University of Guelph, personal communication.

[96] Doherty et al., op. cit., Table 8, p. 48.

[97] Ibid., pp. 52-53.

[98] Jetté and Dumont-Smith, 1994.

[99] National Coalition for Rural Child Care, 1995.

[100] Canadian Council on Social Development, 1993, p. 6.

[101] Phillips, 1989, pp. 165-208.

[102] Liberal Party of Canada, 1993, p. 40.

[103] Bach and Phillips, 1997.

[104] Liberal Party of Canada, op.cit., p. 40.

[105] Battle and Torjman, 1995, p. 5.

[106] Human Resources Development Canada, 1994a, p. 53.

[107] Human Resources Development Canada, 1994b, p. 2.

[108] Ibid., p. 25.

[109] Ibid., p. 1.

[110] Canada, House of Commons, 1995, p. 69.

[111] Ibid., pp. 69-70.

[112] Canada, Human Resources Development, 1996, p. 2.

[113] *The Globe and Mail*, February 16, 1996, p. A1; Cox, 1996, p. A5.

[114] Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal, 1995, pp. 1 and 4.

[115] Ibid., p. 18.

[116] The 16th Annual Premiers' Conference, 1996, p. 1.

[117] Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal, 1996, p. 4.

[118] Bill Warriner, Saskatchewan Department of Inter-Governmental Affairs, personal communication.

[119] *The Globe and Mail*; Cox, op. cit.

[120] Government of Canada, 1996b, p. 7.

[121] Bill Warriner, Saskatchewan Department of Inter-Governmental Affairs, personal communication.

[122] Biggs, 1996, p. 1.

[123] Ibid.

[124] Guest, 1985, pp. 147-148; 155-159.

[125] Bach and Phillips, op. cit., p. 236.

[126] Liberal Party of Canada, op. cit., p. 74.

[127] Bach and Phillips, op. cit., 236.

[128] Doherty, 1996.

[129] National Forum on Health, 1997, p. 7.

[130] Ibid., p. 15.

131 Ibid., Vol. II, p. 44.

132 Ibid.

133 Federal, Provincial and Territorial Advisory Committee on Population Health, 1996, p. 74.

134 Ibid.

135 Bill Warriner, Saskatchewan Department of Inter-Governmental Affairs, personal communication.

136 National Crime Prevention Council, 1996, pp. 26-27.

137 Multiculturalism and Citizenship Canada, 1991, article 18, p. 9.

138 Campaign 2000, 1995, p. 1.

139 Mijanovich and Long, 1996, p. 1. The Self-Sufficiency Project is a research and demonstration project designed to determine whether making work pay more than social assistance will result in more single-parent welfare recipients choosing work over social assistance. The Program offers monthly cash payments to participants who leave social assistance for full-time work. These monthly cash payments are paid on top of employment earnings.

140 Bill Warriner, Saskatchewan Department of Inter-Governmental Affairs, personal communication.

141 Kathy McPhee, Strategic Planning, Nova Scotia Department of Community Services, personal communication.

142 Donna S. Lero, Department of Family Studies, University of Guelph, special tabulation using data from the *Canadian National Child Care Study*.

143 Duxbury and Higgins, 1994, p. 30.

144 MacBride-King, 1990, p. 31.

145 Estimate produced by the Applied Research Branch, Human Resources Development Canada, for another project being done by Gillian Doherty.

146 Doherty, 1997.

147 Ibid.

148 Status of Women Canada, 1995, p. 71.

149 Ibid., p. 6.

150 Secretary of State, 1993, p. 194.

151 Status of Women Canada, 1985, p. 54.

152 Status of Women Canada, 1995b, p. 3.

153 Status of Women Canada, 1995a, pp. 23-24.

154 The Canadian Institute for Advanced Research, 1994, pp. 3-4.

[155] Since this paper was written, another option for addressing child care in the "new" Canada has surfaced. One of the architects of Canada's social safety net, Tom Kent, has identified child care as an issue of national importance. He argues that the shifts in federal/provincial policy and fiscal arrangements that we have described in this paper have put medicare, and, indeed, social programs, in jeopardy. Mr. Kent proposes that the federal government take a new approach to policy leadership by providing full funding for a children's medicare program and a national child care program. Further detail about this proposal may be found in:

Kent, T. (1996). How to strengthen the welfare state. *Policy Options.* June, pp. 36-39. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

Kent, T. (Ed.) (1997). *In pursuit of the public good.* Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

Kent, T. (1997). *Medicare: How to keep and improve it, especially for children.* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

[156] The principles were first articulated in this form Doherty et al., 1995, pp. 77-78. Material used with the permission of the publisher.

[157] Ibid., pp. 79-80. Material used with the permission of the publisher.

[158] Eric Hobsbawn, quoted in Reid, 1996, p. 225.

[159] The Annual Premiers' Conference, Press release, p. 3.

[160] Insight Canada Research, 1996, p. 1.

[161] Courchene, 1994, p. 110.

[162] Ibid., p. 109.

[163] Ibid., pp. 109-110.

[164] In 1942, the federal government agreed to provide 50% of the expenditures incurred by provinces in their support of child care services for children whose mothers were working in essential war-time industries. Only Ontario and Quebec took advantage of this opportunity. At the end of the war, the federal government rescinded this cost sharing agreement (Friendly, 1994, p. 129).

[165] Ron Yzerman, Human Resources Development Canada, personal communication.

[166] Phillips, 1989, pp. 165-208.

[167] The other components of the Strategy were: doubling the Child Care Expense Deduction and adding a child care tax credit, and a seven-year research and special projects fund that eventually became the Child Care Initiatives Fund.

[168] Mendelson, 1995, p. 6.

[169] Battle and Torjman, 1993, p. 5.

[170] Battle and Torjman, 1995a, p. 2.

[171] Ibid., p. 12.

[172] Dupré, 1996, p. 387.

[173] Battle and Torjman, 1993, p. 1.

RESEARCH REPORTS FUNDED BY STATUS OF WOMEN CANADA ON THE CANADA HEALTH AND SOCIAL TRANSFER (CHST) AND ITS IMPACT ON WOMEN

Benefiting Canada's Children: Perspectives on Gender and Social Responsibility
(Des prestations pour les enfants du Canada : perspectives sur l'égalité des sexes et la responsabilité sociale)
Christa Freiler and Judy Cerny
Child Poverty Action Group

Qui donnera les soins? Les incidences du virage ambulatoire et des mesures d'économie sociale sur les femmes du Québec
(Who Will be Responsible for Providing Care? The Impact of the Move Toward More Ambulatory Care and of Social Economic Policies on Quebec Women)
Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFÉAS), Denyse Côté, Éric Gagnon, Claude Gilbert, Nancy Guberman, Francine Saillant, Nicole Thivierge and Marielle Tremblay

Women and the CHST: A Profile of Women Receiving Social Assistance, 1994
(Les femmes et le TCSPS : profil des femmes à l'assistance sociale en 1994)
Katherine Scott
Centre for International Statistics, Canadian Council on Social Development

Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs
(Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux du Canada)
Shelagh Day and Gwen Brodsky
Day, Brodsky and Associates

The Impact of Block Funding on Women with Disabilities
(L'incidence du financement global sur les femmes ayant un handicap)
Shirley Masuda
DAWN Canada

Women's Support, Women's Work: Child Care in an Era of Deficit Reduction, Devolution, Downsizing and Deregulation
(Le soutien aux femmes, le travail des femmes et la garde d'enfants à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, de la réduction de la taille de l'État et de la déréglementation)
Gillian Doherty, Martha Friendly and Mab Oloman
Doherty Inc.

RESEARCH REPORTS FUNDED BY STATUS OF WOMEN CANADA ON WOMEN'S ACCESS TO JUSTICE

A Complex Web: Access to Justice for Abused Immigrant Women in New Brunswick
(Une toile complexe : l'accès au système de justice pour les femmes immigrantes victimes de violence au Nouveau-Brunswick)
Baukje Miedema and Sandra Wachholz

Lesbian Struggles for Human Rights in Canada (not published)
(La lutte des lesbiennes pour la reconnaissance de leurs droits fondamentaux au Canada) (non publié)
Ann Robinson and Sandra Kirby

L'accès à la justice pour des victimes de harcèlement sexuel : l'impact de la décision *Béliveau-St-Jacques* sur les droits des travailleuses à l'indemnisation pour les dommages
(Access to Justice for Sexual Harassment Victims: The Impact of *Béliveau St-Jacques* on Female Workers' Right to Damages)
Katherine Lippel and Diane Demers

Getting a Foot in the Door: Women, Civil Legal Aid and Access to Justice
(Un pied dans la porte : les femmes, l'aide juridique en matière civile et l'accès à la justice)
Lisa Adario
National Association of Women and the Law

Family Mediation in Canada: Implications for Women's Equality
(La médiation familiale au Canada : ses implications pour l'égalité des femmes)
Yvonne Peters, Sandra Goundry and Rosalind Currie
Equality Matters! Consulting

Le soutien aux femmes, le travail des femmes et le garde d'enfants à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, de la réduction de la taille de l'État et de la déréglementation

Recherche en matière de politiques
Policy Research

BEST COPY AVAILABLE

Canada

Le soutien aux femmes, le travail des femmes et la garde d'enfants à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, de la réduction de la taille de l'État et de la déréglementation

(Traduction)

Gillian Doherty
Martha Friendly
Mab Oloman

La recherche et la production de cette étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Ce document exprime les opinions et points de vue des auteures et ne correspond pas nécessairement à la politique officielle ou aux opinions de Condition féminine Canada ni du gouvernement du Canada.

Mars 1998

Condition féminine Canada s'est engagé à assurer que toute la recherche menée grâce à son Fonds de recherche en matière de politiques adhère à des principes professionnels, déontologiques et méthodologiques de haut niveau. La recherche se doit aussi d'apporter une contribution experte et unique en son genre au débat actuel sur les politiques, et être utile aux stratégistes de politiques, à ceux et celles qui s'adonnent à la recherche, aux groupes de femmes, aux communautés et à tout autre personne intéressée au domaine des politiques. Chaque document a été révisé anonymement par des spécialistes de la question, à qui on a demandé de faire des commentaires sur la précision, le fini et la pertinence de l'information présentée :

- la mesure selon laquelle l'analyse et les recommandations sont endossées par l'approche méthodologique et les données recueillies;
- la contribution originale que le rapport est à même d'apporter aux travaux déjà effectués dans le domaine;
- l'utilité de cette contribution auprès d'organismes plaidant en faveur de l'égalité des sexes, les groupes de défense des droits, les stratégistes de politiques des gouvernements, les chercheuses et chercheurs et autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui ont participé à ce processus de révision entre pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Doherty, Gillian, 1938 -

Le soutien aux femmes, le travail et la garde d'enfants à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, et la réduction de la taille de l'État et de la déréglementation
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Women's support, women's work, child care in an era of deficit reduction, devolution, downsizing and deregulation.
Comprend des références bibliographiques.
Également publ. sous forme électronique sur le réseau informatique Internet.
ISBN 0-662-63470-5
No de cat. : SW21-28/1998

1. Garde des enfants -- Canada.
2. Personnel féminin -- Canada.
3. Canada -- Politique et gouvernement -- 20e siècle.
4. Déficit budgétaire -- Canada.
5. Personnel -- Réduction -- Canada.
I. Friendly, Martha.
II. Oloman, Mab.
III. Canada. Condition féminine Canada.
IV. Titre.

HQ778.7C3D67 1998 362.71'2'0971 C98-980110-1F

Gestion du projet : Cathy Winters et Angela Arnet Connidis, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition : Angela McLaughlin, Condition féminine Canada
Révision : PMF Editorial Services Inc.
Traduction : Société Gamma Inc.

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Division de la recherche
Condition féminine Canada
360, rue Albert, bureau 700
Ottawa, Ontario K1A 1C3
Téléphone : (613) 995-7835
Télécopieur : (613) 957-3359
ATME : (613) 996-1322
C. élec. : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada à l'adresse : http://www.swc-cfc.gc.ca/.

PRÉFACE

Le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada a été créé en 1996 dans le but de soutenir la recherche indépendante en matière de politiques, valable à l'échelle nationale, qui porte sur des enjeux liés à l'égalité entre les sexes. Afin de déterminer la structure et les priorités du Fonds de recherche en matière de politiques, Condition féminine Canada a tenu, de mars à mai 1996, des consultations avec une gamme de groupes de femmes nationaux, régionaux et locaux, des chercheuses et chercheurs et des organismes de recherche, des groupes communautaires, de services sociaux et professionnels, ainsi que d'autres paliers de gouvernement et des personnes que la question de l'égalité des femmes intéresse. Les participantes et participants aux consultations ont exprimé leur appui pour le Fonds, qui doit se pencher sur des enjeux à long terme et nouveaux, ainsi que sur des enjeux urgents, et ont recommandé qu'un petit comité externe non gouvernemental joue un rôle clé dans la détermination des priorités, le choix des propositions de recherche à financer et le contrôle de la qualité des rapports de recherche finaux.

En tant que mesure provisoire, au cours de l'exercice 1996-1997, les participantes et participants aux consultations ont convenu que des projets de recherche à court terme, qui aborderaient des besoins immédiats, seraient entrepris en attendant la formation du comité externe chargé d'élaborer des priorités à plus long terme. Dans ce contexte, on a identifié comme prioritaire la recherche en matière de politiques portant sur des enjeux liés au Transfert canadien en matière de santé et des programmes sociaux (TCSPS) et sur l'accès au système de justice.

Le 21 juin 1996, un appel de propositions sur l'incidence du TCSPS sur les femmes a été lancé. Les propositions ont été évaluées par Condition féminine Canada et par des évaluatrices externes. Les projets de recherche retenus à des fins de financement dans ce domaine ont porté sur les femmes qui ont recours à l'assistance sociale, la sécurité économique des familles avec des enfants, les femmes ayant un handicap, la disponibilité et le caractère abordable des services de garde d'enfants, les femmes et les soins de santé et les droits humains des femmes.

L'appel de propositions sur l'accès à la justice a été lancé le 18 juillet 1996. Les projets de recherche en matière de politiques retenus et examinés par Condition féminine Canada et des évaluatrices externes comprennent des études sur les femmes immigrantes victimes de violence, les lesbiennes, les femmes et l'aide juridique en matière civile, la médiation familiale et les conséquences pour les victimes de harcèlement sexuel de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Béliveau-St-Jacques*.

Le but du Fonds de recherche en matière de politiques est de favoriser le débat public sur les questions liées à l'égalité entre les sexes et d'accroître la capacité des personnes et des organisations de participer plus efficacement au processus d'élaboration de politiques, pour assurer de meilleures politiques gouvernementales. Condition féminine Canada remercie les auteures et auteurs de toutes les recherches d'avoir contribué à l'atteinte de cet objectif.

On trouvera, à la fin du présent rapport, la liste complète des projets de recherche financés par Condition féminine Canada sur les enjeux liés au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et à l'accès à la justice.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements

Résumé

Sommaire

Chapitre 1 : Introduction 1
Ce qu'est la garde d'enfants... 1
Les services de garde d'enfants pour favoriser l'égalité des femmes 2
Quelle place fait-on aux services de garde d'enfants dans la politique gouvernementale? 2
Les services de garde d'enfants : À l'intérieur et à l'extérieur des programmes gouvernementaux 3
Objectifs de recherche, méthodologie de la recherche et buts des projets 4

Chapitre 2 : Facteurs contextuels : Réduction du déficit et transfert des responsabilités 7
Transferts fédéraux avant le TCSPS 7
Utilisation des fonds fédéraux par les provinces 8
1995 : Année pivot pour les services de garde d'enfants 11

Chapitre 3 : Réduction des services et déréglementation 19
Les services de garde d'enfants avant les années 1990 19
Contexte politique des services de garde d'enfants durant les années 1990 20
Changements apportés aux services de garde d'enfants durant les années 1990 20
Résumé du chapitre 35

Chapitre 4 : Répercussions sur les femmes 37
Introduction 37
Répercussions sur les femmes en tant que mères 38
Répercussions sur les femmes en tant que travailleuses 41
Répercussions sur l'égalité d'accès 44
Résumé du chapitre 45

Chapitre 5 : Des promesses, toujours des promesses 47
Suivi des engagements fédéraux 47
Vers le nouveau contrat social 52

Chapitre 6 : Le Canada peut-il se passer de services de garde d'enfants? 55
La garde d'enfants comme instrument de politique 55
La garde d'enfants en tant que problème d'importance nationale 60
La garde d'enfants, une cause type 60
Le « nouveau » Canada peut-il fonctionner?.....67

Annexe A : Retrait du financement fédéral.....69

Annexe B : Principaux répondants et répondantes.....73

Annexe C : Questionnaire à l'intention des représentantes et des représentants des organismes provinciaux et territoriaux de garde d'enfants.....81

Annexe D : Participantes et participants au forum 85

Annexe E : Modifications des subventions périodiques, de 1993 à 1996 87

Glossaire 91

Bibliographie 93

Notes 101

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Frais moyens, services réglementés en garderie à plein temps, par administration 23

Tableau 2 : Subvention pour les frais de garde, pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, dans de cadre des programmes de garderie réglementés, par administration 25

Tableau 3 : Raisons perçues de la diminution de l'abordabilité, par administration..... 29

Tableau 4 : Nombre de places en garderies réglementées, à plein temps et par administration, de 1989 à 1995..... 30

REMERCIEMENTS

Les auteures sont reconnaissantes de l'aide apportée par des personnes de tous les coins du pays, qui leur ont volontiers transmis leurs connaissances et ont répondu avec patience à leurs questions. Les noms de ces personnes figurent à l'annexe A. Les auteures tiennent à souligner particulièrement la contribution de Julie Mathien, qui a mené certaines des interviews avec les principaux répondants et répondantes des provinces.

L'ébauche du rapport a été distribuée, aux fins d'examen et de commentaires, aux personnes suivantes :

- M^me^ Barbara Cameron, Department of Political Science, Université York, Toronto. M^me^ Cameron a été présidente du Comité des services de garde d'enfants du Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCASF) durant le compte à rebours de la Campagne de 1987 sur les services de garde d'enfants et elle a continué à donner des consultations au Comité canadien d'action sur des questions concernant ces services;

- M^me^ Donna Lero, Department of Family Services, Université de Guelph (Ontario). M^me^ Lero est une chercheuse et une commentatrice bien connue en matière de services de garde d'enfants.

Le rapport final a grandement bénéficié de leurs observations éclairées.

Nous désirons également remercier Condition féminine Canada, qui nous a fourni les fonds nécessaires pour effectuer cet examen de l'incidence du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) et des changements politiques connexes sur l'existence et l'abordabilité des services de garde d'enfants.

RÉSUMÉ

Parmi la multiplicité des objectifs que peuvent permettre d'atteindre des services de garde de qualité, il y a lieu de mentionner le but primordial qu'est la promotion de l'égalité des femmes. Les services de garde ont des répercussions sur les femmes, en tant que mères de famille et de dispensatrices de soins aux enfants d'autrui. La politique en matière de services de garde représente donc un enjeu important pour elles. Le Canada n'a pas de politique nationale en matière de services de garde et la situation à cet égard a toujours été loin d'être satisfaisante au pays. Toutefois, au cours des années 1990, les réductions apportées au financement fourni par le gouvernement fédéral et le retrait de ce dernier du domaine de la politique sociale, alliés à une compression des dépenses dans les provinces, ont provoqué une nouvelle crise dans les services de garde d'enfants. La situation difficile dans laquelle le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), adopté en 1996, met ces services illustre la place qui leur est accordée dans la politique sociale canadienne. Les services de garde n'ont pas de « point d'attache » et les dispositions financières à leur égard, qui vont en diminuant, sont surtout axées sur le marché et font en sorte que même les services existants deviennent de plus en plus vulnérables. Pourtant, le Canada, en tant que pays, compte un nombre croissant de secteurs où il est reconnu que des services fiables et de qualité en matière de garde d'enfants et de développement des jeunes enfants sont essentiels à leurs propres programmes. L'efficacité des rapports pancanadiens, comme celui du Forum national sur la santé, et des engagements nationaux, tels que la Prestation fiscale pour enfants et diverses conventions et obligations internationales, dont la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* et *les Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme*, repose sur les services de garde d'enfants. Dans le présent document, nous montrons ce qui s'est produit dans ces services au cours de la dernière décennie, nous décrivons les options politiques concernant la mise en œuvre d'une politique nationale du Canada, recommandée depuis longtemps, en matière de services de garde d'enfants, et nous exprimons l'avis qu'une résolution fructueuse du dilemme au sujet de ces services constituerait un bon critère d'évaluation de l'efficacité du nouveau contrat social.

SOMMAIRE

Comme l'a fait remarquer la Commission d'enquête de 1984 sur l'égalité en matière d'emploi, les services de garde d'enfants sont la rampe d'accès qui donne aux mères de famille un accès égal à la population active (Abella 1984, 1978). En outre, ces services constituent une importante source d'emploi pour les femmes. Selon les données du recensement, il y avait en 1991 181 830 femmes qui dispensaient des services de garde d'enfants. La pénurie de services abordables peut forcer des mères de famille à demeurer à l'écart du marché du travail durant plusieurs années ou à trouver un emploi à temps partiel. Elle voient ainsi diminuer leurs gains sur toute leur vie, perdent des possibilités d'avancement professionnel et touchent de plus petites prestations de retraite que ce n'aurait normalement été le cas. Pour les dispensatrices de services de garde, la réduction de l'aide financière gouvernementale entraîne l'insécurité d'emploi et la dégradation des conditions de travail.

La situation des services de garde d'enfants devient de plus en plus précaire dans l'ensemble du pays, à mesure que diminuent l'abordabilité et la disponibilité des services de garde réglementés. Entre 1990 et 1996, deux provinces ont cessé d'accorder des subventions financières régulières aux programmes de services de garde d'enfants, et le montant des subventions a diminué dans quatre provinces. Les subventions périodiques ont subi des gels dans cinq provinces et territoires. Les nouveaux services ne peuvent donc pas en obtenir. Les frais de garde d'enfants ont augmenté dans toutes les provinces et au Yukon entre 1989 et 1993. Ils ont subi une nouvelle baisse entre 1993 et 1995, dans cinq provinces et dans les deux territoires. Au cours de la même période, les revenus moyens des familles ont diminué, les montants des subventions pour les frais de garde n'ont pas augmenté au même rythme que les frais et ont été limitées par un plafond du budget total des subventions ou du nombre total de familles servies. La disponibilité des places réglementées a diminué au même rythme que leur abordabilité. Cette situation est attribuable à l'abolition de programmes ou au fait qu'on n'a pas pourvu en personnel les places existantes parce que celles-ci ne peuvent pas couvrir les frais de fonctionnement. Les dispensatrices de services de garde éprouvent du stress à cause des réductions du financement et de l'obligation d'assumer des tâches supplémentaires. Certaines ont perdu leur emploi.

Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), adopté en 1996 pour remplacer le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et le Financement des programmes établis (FPÉ), et d'autres réductions des fonds fédéraux accordés aux provinces et aux territoires, risquent d'aggraver la situation. Il importe de souligner que ce n'est pas seulement le TCSPS qui influe sur l'abordabilité et la disponibilité des services de garde d'enfants. Ce programme s'inscrit dans la poursuite du retrait fédéral du partage avec les provinces des coûts des dépenses au chapitre des services sociaux, et dans les réductions du montant du financement fédéral qui ont commencé à être pratiquées à la fin des années 1970. Les services de garde d'enfants sont également touchés par l'évolution des rôles des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans le domaine des services sociaux.

Ces dernières années, il est devenu de plus en plus manifeste que l'existence de services de garde d'enfants abordables et de qualité est un élément crucial des stratégies qui visent à atteindre les grands objectifs nationaux. Au nombre de ceux-ci, mentionnons la promotion du développement optimal de *tous* les enfants, la réduction de la fréquence de la pauvreté chez les enfants, la création d'une économie saine et la promotion de l'égalité économique et sociale des femmes.

Il se produit un changement dans les rôles et les responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que dans la répartition de ces rôles et responsabilités entre ces divers ordres de gouvernement et les citoyennes et citoyens du Canada. On passe du financement direct des services par l'État au recours au régime fiscal pour la redistribution du revenu, et d'un degré modéré de direction des programmes sociaux et de participation à ceux-ci par le gouvernement fédéral à l'insistance sur la primauté des provinces. Dans ce climat politique, il est difficile de trouver une approche qui mettrait un frein à la dégradation rapide des services de garde d'enfants au Canada et se dirigerait vers une stratégie nationale en matière de services de garde. Pourtant, le Canada a désespérément besoin de services de garde abordables et de qualité. Dans le présent document, nous étudierons certaines des possibilités qui s'offrent aux gouvernements de collaborer à l'élaboration d'un programme national de services de garde d'enfants. Le Programme national de l'enfance peut offrir l'occasion rêvée de le faire.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Ce qu'est la garde d'enfants...

Au Canada, on emploie les expressions « services de garde d'enfants », « services à la petite enfance » et « éducation de la prime enfance » pour désigner la prestation de soins qui favorisent le développement des enfants âgés de moins de 12 ans. Ces « soins » sont dispensés par des personnes qui n'ont aucun lien de parenté avec l'enfant. Ils sont fournis aux enfants dont les parents occupent un emploi rémunéré, suivent des programmes de formation ou sont aux études, ou dont les parents ne sont ni étudiantes ou étudiants, ni membres de la population active, mais qui désirent compléter les soins et l'éducation qu'ils donnent à leurs enfants. Au Canada, les services de garde d'enfants et les services à la petite enfance comprennent les soins réglementés en garderie et en milieu familial (appelés aussi garde de jour en milieu familial), les garderies éducatives, les maternelles et les programmes d'action communautaire pour les enfants (PACE). La garde des enfants peut aussi être assurée, en l'absence de leurs parents, par un certain nombre d'autres personnes, par exemple un membre de la famille, au domicile de l'enfant ou à celui du membre de la famille, ou une personne sans liens de parenté (bonne d'enfants) au domicile de l'enfant.

Dans le présent document, l'expression « services de garde d'enfants » s'applique aux soins en garderie, aux programmes de garde d'enfants d'âge scolaire et aux services de garde en milieu familial réglementés par le gouvernement provincial ou territorial. Il y a deux raisons à cela. Tout d'abord, les services réglementés ont été la principale forme de services de garde d'enfants à bénéficier du partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces; c'est donc la forme de services de garde qui a été la plus touchée par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). En second lieu, des recherches montrent que les services de garde réglementés sont plus susceptibles que les services de garde non réglementés d'être stables et de répondre aux besoins des enfants servis sur le plan du développement[1].

Un système bien conçu de services de garde d'enfants et de services de qualité à la petite enfance devrait répondre simultanément à une gamme de besoins diversifiée. Il devrait favoriser le développement sain de *tous* les enfants et soutenir les familles, quelle que soit la situation des parents sur le marché du travail, s'inscrire dans une approche globale pour réduire la pauvreté et enfin, constituer un outil essentiel dans la quête d'égalité des femmes. Le soutien de l'égalité et de l'autonomie des femmes nécessite plusieurs formes différentes de services de garde pour répondre aux divers besoins et permettre aux femmes de choisir la forme de services qu'elles préfèrent ou celle qui répond le mieux aux besoins particuliers de leur famille.

Le présent document, financé par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada, traite surtout, sans toutefois s'y limiter, de l'incidence des récents changements d'orientation relativement aux services de garde d'enfants, du point de vue des femmes, qu'elles soient mères de famille ou qu'elles travaillent dans le domaine des services de garde d'enfants.

Les services de garde d'enfants pour favoriser l'égalité des femmes

Les services de garde d'enfants sont une question qui concerne les femmes, étant donné que leur existence est essentielle au soutien de l'égalité. Cependant, ces services ne relèvent pas uniquement ni principalement de la responsabilité des femmes en tant que mères. Des services de garde de qualité présentent des avantages collectifs aussi bien qu'individuels. C'est toute la société qui en profite lorsque les familles peuvent être autosuffisantes sur le plan économique parce que des services de garde fiables et abordables permettent aux parents de travailler, et lorsque les soins dispensés aux enfants par d'autres personnes que leurs parents les stimulent et les préparent à entrer à l'école à 6 ans. Par conséquent, les services de garde d'enfants sont une question sociale dont nous assumons collectivement la responsabilité.

Les services de garde abordables et de qualité continuent d'être trop peu nombreux pour les Canadiennes qui en ont besoin ou qui en veulent. En 1993, le pourcentage d'enfants âgés de moins de 12 ans dont la mère se trouvait sur le marché du travail et ne pouvait pas profiter du système de services de garde réglementés allait de 16,6 p. 100 en Alberta et de 12,7 p. 100 au Manitoba, à 4,9 p. 100 à Terre-Neuve[2]. Les frais pouvaient s'élever à 857 $ par mois pour les nourrissons, selon la province ou le territoire[3]. Pour les femmes autochtones[4], les femmes vivant en milieu rural[5], les nouvelles immigrantes et les réfugiées[6], les problèmes de disponibilité, d'accès et d'abordabilité sont encore plus aigus. Ces femmes se heurtent à d'autres obstacles, comme la culture, la langue, la distance, un accès physique convenable et les programmes. Ces obstacles se dressent aussi devant les mères de famille handicapées ou dont les enfants sont handicapés et devant les femmes francophones vivant à l'extérieur du Québec, qui se trouvent dans une situation semblable.

Quelle place fait-on aux services de garde d'enfants dans la politique gouvernementale?

Depuis que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a recommandé pour la première fois l'adoption d'une loi nationale sur les services de garde de jour, en 1970, la disponibilité de services abordables et de qualité est une préoccupation primordiale du mouvement organisé des femmes, du Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCASF) et des ministères responsables des questions d'intérêt pour les femmes. Au cours des 20 années qui se sont écoulées depuis la rapport de la Commission royale, plusieurs groupes d'étude fédéraux et provinciaux ont reconnu la place légitime des services de garde d'enfants dans le cadre de la politique sociale.

Pourtant, le Canada n'a toujours pas de stratégie nationale ou rationnelle pour assurer la disponibilité des services de garde d'enfants et des services à la petite enfance afin de répondre aux besoins actuels des enfants, des familles et de la société[7]. Bien au contraire, il n'existe nulle part au Canada de services de garde nombreux et abordables qui, tout en soutenant l'égalité des femmes, assureraient le sain développement des enfants[8].

Il a été avancé que la situation actuelle est attribuable, au moins en partie, au fait que la garde d'enfants n'a jamais trouvé de point d'attache convenable ni même stable dans le cadre de la politique sociale[9]. Il y a toujours eu un manque de continuité dans ses buts. Les gouvernements l'ont traitée, à différentes époques, comme un moyen d'encourager les femmes à travailler dans les industries essentielles à l'effort de guerre, durant la Seconde Guerre mondiale, comme un moyen de réduire la dépendance des femmes à l'égard de l'aide sociale, comme une « rampe d'accès » à l'égalité des femmes, comme un moyen de favoriser le développement des enfants jugés « à risque », comme un moyen de dispenser des services d'éducation de la prime enfance à tous les enfants, comme une dépense d'affaires et comme un moyen de maintenir l'aptitude à l'emploi des parents[10]. En conséquence, les services de garde d'enfants ont été conçus et fournis surtout par des groupes de bénévoles résidant dans les villes et villages concernés, avec le soutien spécial d'un ensemble fragmenté de programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux.

Les services de garde d'enfants : à l'intérieur et à l'extérieur des programmes gouvernementaux

Bien que les services de garde d'enfants soient un enjeu important pour les femmes depuis le début des années 1970, ce n'est pas avant le début des années 1980 qu'ils sont devenus très visibles sur la scène politique nationale. Ils ont été mis en évidence dans le débat télévisé des chefs de parti qui portait sur les questions d'intérêt pour les femmes, au cours de la campagne électorale fédérale de 1984. Les trois partis politique nationaux ont alors promis d'améliorer les services de garde d'enfants si leur parti formait le gouvernement suivant[11]. Durant une courte période, au milieu des années 1980, une activité accrue des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux a semblé indiquer qu'ils se pencheraient peut-être en profondeur et en collaboration sur les services de garde d'enfants. Cependant, dès le début des années 1990, au moment où le gouvernement du Canada accélérait son retrait du domaine de la politique sociale, les légers progrès enregistrés par les services de garde d'enfants au cours des années 1980 ont commencé à marquer un recul. Bien que les libéraux se soient engagés dans leur programme électoral fédéral de 1993 à consacrer de nouvelles dépenses importantes aux services de garde d'enfants, peu de promesses se sont concrétisées[12]. Bien au contraire, on a assisté à des compressions continues des programmes et des coûts dans le domaine des services de garde d'enfants à l'échelon provincial. Ces compressions se sont accompagnées de la poursuite du retrait de la participation fédérale et de la réduction du financement fédéral accordé aux provinces[13]. Aujourd'hui, dans bien des provinces, la situation des services de garde d'enfants, qui n'a jamais été très forte, est devenue précaire. En fait, elle est en régression pour la première fois depuis les années 1960.

Il semble que le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), adopté en 1996 pour remplacer le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et le Financement des programmes établis (FPÉ), viendra aggraver davantage la situation précaire des services de garde d'enfants. Il importe toutefois de souligner que le TCSPS, malgré son importance, n'est qu'un facteur parmi tant d'autres qui nuisent à la mise en place de services de garde convenables, maintenant et à l'avenir. Comme l'illustre l'annexe A, le TCSPS prolonge le retrait du gouvernement fédéral du partage du coût des services sociaux avec les provinces, qui a commencé en 1977 avec le remplacement du partage des coûts de certains programmes par le FPÉ global. Comme nous l'expliquons dans le présent document, au nombre des autres facteurs qui influent sur les services de garde d'enfants figurent la volonté politique et les compressions financières des provinces ainsi que l'évolution des relations entre les différents ordres de gouvernement.

Objectifs de recherche, méthodologie de la recherche et buts des projets

Objectifs de recherche

Le présent projet de recherche vise les quatre objectifs suivants :

- Analyse des tendances récentes, actuelles et futures dans le domaine des services de garde d'enfants, dans le contexte politique et social.

- Recherche, synthèse et présentation de données permettant de documenter l'incidence du TCSPS et de l'évolution connexe des politiques sur la disponibilité et l'abordabilité des services de garde d'enfants, aujourd'hui et à l'avenir.

- Analyse des conséquences possibles de ces tendances et de leurs répercussions éventuelles sur la capacité des femmes d'avoir accès aux services de garde d'enfants, et donc sur leur capacité de soutenir la concurrence sur le marché du travail ou de participer à des activités de formation ou d'éducation.

- Présentation de recommandations visant à atténuer les répercussions négatives éventuelles du TCSPS sur les services de garde d'enfants et, par conséquent, sur les femmes.

Méthodologie de la recherche

La méthodologie utilisée pour recueillir des renseignements, aux fins du présent projet, comportait les cinq étapes suivantes :

- Étude et analyse des données sur le nombre de places disponibles en garderie, les frais moyens pour les parents, la disponibilité des subventions pour les frais, les subventions provinciales, et ainsi de suite, pour chaque province ou territoire.

- Soixante et onze interviews avec les principaux répondants et répondantes, notamment avec les personnes suivantes : une ou un fonctionnaire responsable des services de garde d'enfants dans chaque province ou territoire[14]; une ou un fonctionnaire fédéral qui s'occupait depuis longtemps des questions liées aux services de garde d'enfants; au moins une représentante ou un représentant d'un organisme provincial ou territorial s'occupant de services de garde d'enfants dans chacune des provinces et au Yukon; cinq représentantes et représentants de programmes de formation des dispensatrices et dispensateurs de services de garde d'enfants dans cinq provinces différentes; enfin, un certain nombre de militantes ou de militants dans le domaine des services sociaux et des questions d'intérêt pour les femmes (voir annexe B). Les répondantes et répondants principaux ont été informés que leur nom figurerait dans le rapport, mais qu'on n'attribuerait de commentaires particuliers à aucun d'eux.

- Envoi d'un questionnaire par la poste aux membres du conseil d'administration de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (groupe national de défense des services de garde à l'enfance) et à la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance (groupe national des professionnelles et professionnels des services de garde d'enfants). Dix-huit des 21 questionnaires envoyés ont été remplis. Il y a eu au moins une répondante ou un répondant de chaque province ou territoire et deux de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, du Québec, du Manitoba, de l'Alberta et du Yukon. On trouvera à l'annexe C une copie du questionnaire.

- Séance de discussion d'une demi-journée à laquelle ont participé 11 personnes venant de divers services de garde et services sociaux et d'un groupe de défense des services de garde d'enfants (voir annexe D).

- Étude et analyse des rapports et des commentaires concernant les tendances actuelles dans le domaine de la politique sociale canadienne en général, et l'incidence possible du TCSPS, en particulier.

Buts du projet

Le présent projet et le document auquel il a donné lieu avaient deux objectifs principaux, à savoir :

- Mieux comprendre et aider les autres à mieux comprendre les facteurs financiers et politiques qui ont entraîné la crise actuelle concernant la disponibilité et l'abordabilité des services de garde réglementés.

- Faire avancer le débat concernant la nécessité d'une stratégie nationale en matière de services de garde d'enfants, dans le contexte de la situation financière, politique et économique actuelle et en tenant compte du présent climat de réduction du déficit, de la dynamique des relations fédérales-provinciales et du transfert des responsabilités du gouvernement fédéral aux provinces et, dans certains cas, de la province aux administrations locales.

Dans le présent document, nous soutenons que des services de garde abordable et de qualité sont indispensables à l'atteinte d'un certain nombre de vastes objectifs nationaux et profitent à l'ensemble de la société. Nous mettons en évidence la situation précaire des services de garde réglementés, en raison des récentes activités de réduction du déficit, de transfert des responsabilités, de réduction des services et de déréglementation, à tous les ordres de gouvernement, et le fait que l'avenir de ces services se trouve menacé davantage par le TCSPS. Nous concluons en affirmant que le soin des enfants du Canada revêt une importance nationale et qu'il doit être assuré par l'établissement d'un plan d'action national concernant les services de garde d'enfants.

On trouvera à la fin du présent ouvrage un glossaire des termes utilisés.

CHAPITRE 2 : FACTEURS CONTEXTUELS : RÉDUCTION DU DÉFICIT ET TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS

Transferts fédéraux avant le TCSPS

Au moment où la première constitution du Canada a été rédigée, en 1867, les programmes sociaux que nous connaissons aujourd'hui n'existaient pas. Par conséquent, la responsabilité n'en avait pas été attribuée au gouvernement fédéral ou aux provinces. Dans les interprétations subséquentes de l'*Acte constitutionnel* de 1867, les tribunaux ont confié aux provinces la responsabilité exclusive des programmes sociaux[15]. Cependant, comme nous le verrons à la fin du présent chapitre, la frontière entre la responsabilité du gouvernement fédéral et celle des provinces et territoires à l'égard des services sociaux a fluctué au fil du temps et n'est toujours pas claire.

Bien que les provinces se soient vu attribuer la compétence pour les programmes sociaux, il est devenu manifeste durant la grande crise de 1929 qu'elles n'avaient pas les moyens financiers nécessaires pour s'acquitter des responsabilités à cet égard. Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et 1960, on a créé un certain nombre de programmes de subventions conditionnelles qui ont permis au gouvernement fédéral de fournir aux gouvernements provinciaux des fonds pour la création et la prestation de services de santé et de services sociaux[16]. Ces subventions ont fini par être regroupées dans trois grands mécanismes de transfert de fonds fédéraux aux provinces : les paiements de péréquation, le Régime d'assistance publique du Canada et le Financement des programmes établis.

Paiements de péréquation

Les paiements de péréquation sont des transferts d'argent inconditionnels (les fonds n'ont pas à être dépensés à une fin particulière) du gouvernement fédéral aux provinces dont les recettes sont inférieures au revenu national moyen. En pratique, on a versé ces paiements à toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Le but énoncé de ce programme était de réduire les disparités financières entre les provinces en faisant en sorte que tous les gouvernements provinciaux aient des recettes suffisantes pour fournir des niveaux raisonnablement comparables de services publics à des niveaux raisonnablement comparables d'imposition[17].

Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

Le RAPC, établi en 1966, permettait à Ottawa de rembourser à *toutes* les provinces et à *tous* les territoires jusqu'à 50 p. 100 des dépenses admissibles consacrées à l'aide sociale et à divers services sociaux, notamment les services de garde d'enfants, utilisés par les enfants dont les parents étaient réputés être dans le besoin ou menacés de le devenir. Pour bénéficier du partage des frais, les provinces devaient assumer une partie du coût du programme concerné et se conformer à certaines conditions. Par exemple, une personne qui avait besoin de l'aide sociale devait y avoir droit, quelle que soit sa durée de résidence dans la province.

Financement des programmes établis (FPÉ)

Le FPÉ, adopté en 1977, était une subvention uniforme, proportionnelle au nombre d'habitants, que le gouvernement fédéral versait à *toutes* les provinces, partiellement en espèces et partiellement sous la forme d'un transfert de points d'impôt. Du point de vue du gouvernement fédéral, le FPÉ était destiné à payer pour la santé et l'enseignement postsecondaire, mais aucun contrôle n'était exercé sur la façon dont les fonds étaient réellement dépensés. Néanmoins, dans le domaine des soins de santé, les provinces étaient tenues de se conformer aux principes énoncés dans la *Loi canadienne de 1984 sur la santé*, pour recevoir leur pleine part des fonds fédéraux. Aucune exigence n'était rattachée aux transferts du FPÉ pour l'enseignement postsecondaire.

Toutes les provinces dépendent très fortement du financement fédéral, en particulier celles qui reçoivent des paiements de péréquation. Juste avant l'adoption du TCSPS, le financement fédéral (constitué surtout de paiements de péréquation, du RAPC et du FPÉ) représentait environ de 35 à 40 p. 100 des recettes de Terre-Neuve et des Maritimes, environ 25 à 30 p. 100 des recettes de la Saskatchewan et du Manitoba, et environ 20 p. 100 des recettes du Québec[18]. Toute réduction du financement fédéral réduit de beaucoup la capacité de toutes ces provinces de financer des programmes sociaux, comme les services de garde d'enfants.

Utilisation des fonds fédéraux par les provinces

Régime d'assistance publique du Canada : Étude de cas

Le RAPC a été mis en œuvre sous la forme d'une entente à durée indéterminée permettant au gouvernement fédéral de rembourser aux provinces jusqu'à 50 p. 100 de leurs dépenses admissibles au titre des services sociaux et de leurs paiements d'aide sociale admissibles dans le cadre dé ce régime, quel que soit le montant de ces dépenses. Dans le domaine des services de garde d'enfants, le partage des frais s'appliquait aux dépenses suivantes :

- subventions des frais pour les parents à faible revenu réputés être admissibles en raison d'un besoin financier, selon une vérification des besoins ou du revenu;

- subventions de fonctionnement pour les services de garde réglementés, sans but lucratif ou administrés par l'État (ces subventions se limitaient à la portion du service utilisée par les familles admissibles à une subvention des frais);

- amortissement des locaux et du matériel des services de garde d'enfants, dans certains cas[19].

Période d'expansion

Bien que le RAPC ait été établi en 1966 et que toutes les provinces l'aient signé dans un délai d'un peu plus d'un an, il a fallu consacrer plusieurs années à mettre la dernière main à ses règlements d'application. Le RAPC n'a donc pas été réellement appliqué avant 1970[20]. Entre juillet 1971 et mars 1973, il y a eu une augmentation de 557 places réglementées en garderie à l'échelle du Canada[21]. Entre mars 1973 et mars 1974, l'augmentation de la croissance a été de 28 370 places[22]. Entre 1974 et 1988, à quelques exceptions près, le taux d'augmentation des places réglementées, au cours de chaque année subséquente, s'est situé entre 10 et 16 p. 100[23]. En 1989, l'augmentation annuelle a été de 13 p. 100[24] et les deux territoires ainsi que toutes les provinces, à l'exception de la Colombie-Britannique, accordaient une certaine forme de subvention de fonctionnement annuelle au services de garde réglementés, même s'il ne s'agissait que d'une petite subvention visant à reconnaître le coût de la prestation de soins aux nourrissons[25]. Même si ces expansions nécessitaient des décisions provinciales qui engageaient des fonds provinciaux, la possibilité d'un remboursement fédéral à l'égard de certaines dépenses pour les services de garde d'enfants incitait à effectuer ces dépenses.

Dans certaines provinces, il s'est également produit une expansion dans le domaine de l'aide sociale. Par exemple, entre 1986 et 1990, l'Ontario a accru de 23,6 p. 100 le niveau de ses paiements d'aide sociale aux familles monoparentales ne comptant qu'un enfant[26]. En vertu de l'entente de partage des frais à durée indéterminée alors en vigueur, la décision unilatérale de l'Ontario de consentir des paiements d'aide sociale plus élevés a porté les remboursements d'Ottawa à un niveau correspondant au titre du RAPC. Cela peut avoir motivé la décision d'Ottawa, en 1990, de limiter le partage des frais en vertu du RAPC avec l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario, à une augmentation annuelle de 5 p. 100 pour deux ans. Dans le budget de l'année suivante, le gouvernement fédéral a annoncé que le plafond de l'augmentation des frais pour ces trois provinces serait maintenu jusqu'à la fin de l'exercice financier 1994-1995. En 1995-1996, les transferts à toutes les provinces ont été gelés aux niveaux de 1994-1995.

Fin de l'expansion

Lorsque l'on considère les répercussions du plafond des remboursement du RAPC aux trois provinces les plus riches du Canada en 1990, il importe de souligner ce qui suit :

- les paiements de péréquation aux sept autres provinces ont diminué graduellement depuis 1986-1987 en raison de la désindexation (les paiements ont été ensuite gelés en 1991 et le gel a été maintenu jusqu'en 1994-1995)[27];

- presque toutes les provinces ont enregistré un déficit en 1989-1990[28].

Ainsi, toutes les provinces ont vu diminuer le financement fédéral à un moment où toutes, sauf l'Alberta, dépensaient plus que leurs recettes. Il n'est pas étonnant que l'année 1990 ait marqué le début de la perte d'une part des gains limités faits par les services de garde d'enfants au cours des années 1980.

Entre 1989 et 1993, le taux d'augmentation annuel du nombre de places réglementées à l'échelle du Canada est tombé de 13 p. 100[29] à 3,5 p. 100[30]. Entre 1990 et 1996, les subventions périodiques ont été réduites ou abolies dans cinq provinces et gelées dans trois autres. Une autre province a envisagé de réduire ses subventions aux salaires[31]. Le chapitre suivant fournit de plus amples détails concernant la dégradation des services de garde d'enfants depuis 1990.

Provinces : Volonté politique et capacité financière

La croissance et le maintien des services de garde d'enfants ont été liés à la disponibilité des fonds fédéraux et aux initiatives fédérales, ainsi qu'à la volonté politique et à la capacité financière des provinces. Par exemple, à l'époque du Crédit social en Colombie-Britannique, le gouvernement provincial a limité son utilisation du RAPC à la prestation de subventions pour les frais de garde aux familles à faible revenu. Cependant, bien que la Colombie-Britannique ait été touchée par l'imposition par le gouvernement fédéral, en 1990, du plafond de 5 p. 100 sur la croissance, le gouvernement néo-démocrate, élu en 1991, a facilité et encouragé une expansion considérable du nombre de places en garderies réglementées (qui sont passées de 20 479, en 1991, à 31 976, en 1995)[32]. Cette politique a aussi accru la disponibilité des subventions pour les frais et permis d'accorder des subventions salariales et des subventions aux immobilisations et d'autres subventions périodiques. Dans ces deux cas, la volonté politique l'a emporté sur les considérations financières.

Par contre, le gouvernement du néo-démocrate élu en Ontario en 1990, qui avait également pris un engagement à l'égard des services de garde d'enfants, a dû composer non seulement avec le plafond imposé par le gouvernement fédéral au titre des dépenses du RAPC, mais aussi avec une grave récession. Le recours à l'aide sociale en Ontario a plus que doublé entre 1990 et 1993[33]. Comme le plafond de l'accroissement du remboursement sous le régime du RAPC a été maintenu à 5 p. 100 par le gouvernement

fédéral, l'Ontario a dû supporter la majeure partie des coûts accrus de l'aide sociale. On a estimé que le plafond du RAPC a coûté à l'Ontario 1,7 milliards de dollars en fonds fédéraux perdus pour le seul exercice 1992-1993[34]. Par conséquent, la capacité financière de l'Ontario d'assumer le coût non partagé de sa réforme promise des services de garde d'enfants et du programme de la prime enfance proposé par la Commission royale sur l'éducation a été sévèrement limitée par les mesures fédérales et la situation provinciale. Aucun des deux nouveaux programmes ne s'est concrétisé. Dans ce cas, il semble que les considérations financières l'aient emporté sur la volonté politique.

Des comparaisons entre les autres provinces permettent également d'illustrer l'interaction entre la capacité financière et la volonté politique. Le Manitoba et la Saskatchewan, deux provinces des Prairies adjacentes qui comptent à peu près la même population de base, ont eu des gouvernements aux orientations très différentes au cours des années 1980 (un gouvernement néo-démocrate pour le Manitoba et un gouvernement conservateur pour la Saskatchewan). Les deux provinces avaient accès au même partage des frais à durée indéterminée par l'intermédiaire du RAPC. Cependant, dès 1993, bien qu'au Manitoba, des services de garde réglementés aient été à la disposition de 12,7 p. 100 des enfants âgés de 0 à 12 ans dont la mère était sur le marché du travail, ces services étaient à la disposition de seulement 5,4 p. 100 des enfants appartenant à la même catégorie en Saskatchewan[35].

Toutes les provinces de l'Atlantique ont des taux de chômage élevés et une faible capacité financière; aucune n'est considérée comme ayant un système de garde d'enfants bien défini. Cependant, à l'intérieur de ces paramètres, il existe des différences intéressantes. En 1993, Terre-Neuve ne pouvait offrir de services réglementés de garde d'enfants qu'à 4,9 p. 100 des enfants âgés de 0 à 12 ans dont la mère se trouvait sur le marché du travail, tandis que le taux comparable au Nouveau-Brunswick était de 10,5 p. 100[36]. Ainsi, même dans les provinces perpétuellement pauvres du Canada, le rôle de la volonté politique est manifeste.

1995 : année pivot pour les services de garde d'enfants

Le gouvernement fédéral a commencé l'année 1995 en faisant face à deux problèmes de taille, lesquels ont influé sur les orientations politiques qui ont suivi. Il s'agit des inquiétudes suscitées par la possibilité de la séparation du Québec et des pressions financières engendrées par le déficit et la dette.

Renforcement des tendances à la décentralisation : Inquiétudes au sujet du Québec

Le gouffre politique qui existe entre le Québec et le reste du Canada a été élargi par la Constitution de 1982, laquelle a été rapatriée sans la signature du Québec. Durant l'ère Mulroney, deux autres tentatives en vue de faire participer le Québec à un nouvel accord constitutionnel ont échoué. Le premier accord, celui du lac Meech, n'a pas été ratifié par deux provinces. Le second, celui de Charlottetown, a échoué parce qu'il n'a pas été appuyé par les résultats de référendums tenus dans le reste du Canada et au Québec.

Pour de nombreux Québécois, ces échecs témoignaient d'un rejet du reste du Canada; le Bloc Québécois est monté en force à la Chambre des communes du Canada; enfin, le Parti Québécois a été réélu à la tête du Québec. Tous ces facteurs ont accru l'inquiétude des fédéralistes au sujet de l'avenir du Québec au sein du Canada. Il y a lieu de souligner que les accords du lac Meech et de Charlottetown (initiatives du gouvernement conservateur) visaient à répondre à la contestation du Québec par un abandon par le gouvernement fédéral de son rôle de chef de file dans les programmes sociaux, ce qui laissait présager de l'orientation qu'adopterait le gouvernement fédéral dans le budget de 1995 et dans le discours du Trône de 1996.

À la même époque, des aspirations à la décentralisation ont aussi émergé des autres provinces. Ce thème, qui n'est pas nouveau dans l'histoire du Canada, a été accentué lorsque les provinces se sont montrées moins disposées à ce que le gouvernement fédéral prenne la direction dans des domaines relevant de leur compétence, tandis que diminuaient les fonds consacrés par le gouvernement fédéral à l'élaboration et au maintien de ces programmes[37]. Certains gouvernement provinciaux, en tant qu'agents de prestation des programmes sociaux, se sont efforcés d'équilibrer des recettes à la baisse avec les attentes et les besoins constants de leurs électrices et électeurs. D'autres ont constaté que leurs propres idéologies concernant la réduction des coûts et des services étaient bien servies par le climat de transfert des responsabilités, de réduction des services et de déréglementation.

Le plafond de 1990 imposé unilatéralement par le gouvernement fédéral aux remboursements dans le cadre du RAPC a remis en question la sécurité des autres accords financiers conclus entre le gouvernement fédéral, les provinces et territoires. Les propositions formulées lorsque l'accord de Charlottetown a été déposé, en 1992, traduisent la perte de confiance des provinces. L'une des propositions visait la définition des objectifs nationaux en matière de programmes sociaux et le suivi de leur mise en œuvre par les provinces. Ce discours laissait aussi présager des modifications à la politique sociale qui allaient suivre.

Pressions financières

Le déficit et la dette constituaient le second problème important sur lequel devait se pencher Ottawa au début de 1995. Entre 1979-1980 et 1994-1995, la situation financière d'Ottawa s'est constamment dégradée à mesure que baissait le ratio de ses recettes par rapport à ses dépenses et qu'augmentaient ses paiements d'intérêt en pourcentage de ses recettes, pour atteindre 33,6 p. 100[38]. La réaction que devait avoir le gouvernement fédéral a suscité bien des débats. Au cours de ces discussions, il a été proposé d'accroître la part des recettes provinciales provenant de l'impôt des sociétés (plutôt que de l'impôt sur le revenu des particuliers) ou d'abaisser les taux d'intérêt ou, encore, de prendre ces deux mesures. Néanmoins, au cours des années 1990, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral et par tous les gouvernements provinciaux a consisté à réduire les

dépenses gouvernementales au moyen de la privatisation et de la réduction des services, de compressions des effectifs de la fonction publique et du transfert des coûts au palier inférieur : les provinces, les administrations locales, les familles et les particuliers.

Budget de 1995 : Réduction des dépenses et retrait du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral a réagi aux pressions financières et aux pressions en faveur de la décentralisation dont il faisait l'objet en présentant son deuxième budget, celui de février 1995. Dans ce budget, il annonçait des réductions importantes du financement accordé par le gouvernement fédéral aux provinces, ainsi qu'un nouveau mécanisme de financement qui marquait l'abandon de son rôle dans l'élaboration des programmes sociaux par l'intermédiaire de son pouvoir de dépenser, rôle qui avait façonné le filet de sécurité sociale du Canada durant les 40 années précédentes.

En 1994-1995, les sommes auxquelles avaient droit les provinces et les territoires en vertu du RAPC et du FPÉ étaient estimées à 17,3 milliards de dollars. En 1996-1997, selon le budget, elles devaient s'établir à 12,9 milliards de dollars[39]. Cela représentait une réduction de 4,4 milliards de dollars par rapport au montant qui aurait été transféré si on n'avait pas touché au RAPC et au FPÉ. Le budget fédéral de 1997 a fait passer les sommes à 19,3 milliards de dollars en 1994-1995, à 14,9 milliards de dollars en 1996-1997, à 12,5 milliards de dollars en 1997-1998 et à 11,3 milliards de dollars en 1998-1999[40]. Par la suite, le 28 avril 1997, le gouvernement s'est engagé à maintenir la portion en espèces du transfert à 12,5 milliards de dollars pour les années à venir au lieu de poursuivre la réduction, prévue dans le budget de 1996, jusqu'à 11,1 milliards de dollars pour 1999-2000. Cet engagement remet aux provinces et aux territoires 700 millions de dollars en 1998-1999 et 1,4 milliard de dollars en 1999-2000 et au cours des années subséquentes.

Comme le montre l'annexe A, le gouvernement fédéral avait déjà fixé des plafonds à l'augmentation de ses transferts ou utilisé la désindexation pour réduire son pouvoir de dépenser. Cependant, l'annonce de 1995 marquait un changement important car elle était très différente des annonces précédentes. Elle faisait état de *réductions* réelles *des dépenses* fédérales, et non pas simplement d'une réduction du taux de croissance de ces dépenses[41].

Dans le budget de 1995, le gouvernement fédéral annonçait aussi que les transferts fédéraux aux provinces et aux territoires pour les programmes sociaux, la santé et l'enseignement postsecondaire sous le régime du RAPC et du FPÉ seraient regroupés en une subvention globale et unique. Cette subvention porterait le nom de Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et entrerait en vigueur le 1er avril 1996.

Cette annonce signifiait :

- la perte de la protection cyclique intégrée de l'aide sociale et des services sociaux en période de récession;

- une réduction de la capacité du gouvernement fédéral de définir l'élaboration des programmes.

Perte de la protection cyclique intégrée

Le partage des coûts avec le gouvernement fédéral dans le cadre du RAPC a aidé les provinces à réagir lorsque la situation économique entraînait un accroissement de la demande d'aide sociale et d'autres services sociaux. Jusqu'à ce que le gouvernement fédéral impose le plafond de 5 p. 100 aux augmentations annuelles pour l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario, en 1990, toute province qui voyait augmenter le nombre de cas d'aide sociale pouvait s'attendre à recevoir des fonds supplémentaires du gouvernement fédéral. Cette importante garantie disparaît avec la formule de financement global du TCSPS. Les provinces devront gérer des coûts supplémentaires au titre de l'aide sociale sans bénéficier d'augmentations correspondantes des fonds fédéraux, même si, pour ce faire, elles doivent pratiquer des réductions dans d'autres programmes. Les services discrétionnaires et mal établis, comme les services de garde d'enfants, sont les plus exposés aux réductions.

Réduction de la capacité du gouvernement fédéral de définir l'élaboration des programmes

Les transferts de fonds d'un gouvernement à un autre ont des effets différents selon la forme qu'ils prennent. Les programmes à frais partagés sont considérés comme de bons mécanismes de création de nouveaux programmes parce que le partage des frais exige un engagement préalable de fonds provinciaux. Le financement global, comme dans le cas du TCSPS, accroît les recettes des provinces mais ne leur fournit aucun incitatif pour mettre en place un service particulier. Le Caledon Institute of Social Policy a fait remarquer que, comme le TCSPS ne désigne expressément aucun programme pour les dépenses, les fonds fédéraux transférés par l'intermédiaire de ce mécanisme et censés être affectés à la santé, aux services sociaux et à l'enseignement postsecondaire pourraient servir à d'autres fins, par exemple à réduire la dette provinciale[42].

Traditionnellement, un rôle fédéral et un mécanisme de partage des frais ont été indispensables à l'élaboration de services de base à la personne au Canada. Par exemple, notre actuel régime de soins de santé universel a vu le jour avec des accords de partage des frais entre le gouvernement fédéral et chaque province ou territoire, en vertu de la *Loi de 1957 sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*. Ces accords ont permis au gouvernement fédéral de rembourser environ 50 p. 100 des coûts engagés par les provinces et les territoires pour la prestation d'une gamme fondamentale de services aux malades hospitalisés dans les établissements de soins de courte durée, de

convalescence et de soins de longue durée. Ce partage des frais a aidé les provinces à établir leurs régimes hospitaliers respectifs. Le financement était conditionnel à l'universalité des avantages du programme pour tous les citoyens et citoyennes d'une province, selon des modalités uniformes, quels que soient l'âge, le sexe ou l'état physique[43]. Par la suite, la *Loi de 1966 sur les soins médicaux*, qui comportait également le partage des frais avec le gouvernement fédéral, a élargi l'assurance maladie universelle pour y inclure tous les services médicaux nécessaires rendus par un médecin, ce qui a aidé les provinces à mettre en place des services externes[44]. Ce n'est pas avant 1977, soit 20 ans après l'annonce initiale du partage des frais, que le gouvernement fédéral a adopté une approche reposant sur une subvention globale pour financer les soins de santé, c.-à-d. le FPÉ.

Transfert des pouvoirs du gouvernement fédéral aux provinces

Le budget de 1995 a eu un troisième effet important : les exigences de la *Loi canadienne sur la santé* relatives aux services de santé, qui faisaient partie du FPÉ, seraient conservées, comme la condition du RAPC interdisant l'imposition d'un délai de résidence aux prestataires d'aide sociale. Cependant, les autres conditions du RAPC ne seraient plus en vigueur. L'intention implicite du gouvernement fédéral de ne plus partager la responsabilité de définir les programmes sociaux a été confirmée dans le discours du Trône de 1996. Ce dernier stipulait qu'il incombe aux provinces de façonner les services de santé et d'éducation et les services sociaux de la façon qui répond le mieux aux besoins particuliers de leurs propres résidents[45] et faisait remarquer que le gouvernement adoptait le TCSPS pour donner aux provinces une plus grande latitude pour concevoir et administrer les programmes sociaux de la façon la plus efficiente possible et pour répartir les fonds selon leurs propres priorités[46].

Conformément au budget de 1995, le ministre fédéral des Ressources humaines s'est vu confier la tâche d'obtenir la collaboration de ses homologues des provinces et des territoires pour élaborer, d'un commun accord, un ensemble de principes et d'objectifs partagés, lesquels pourraient servir de base au nouveau transfert afin que tous les paliers de gouvernement puissent réaffirmer leur engagement à l'égard du bien-être de toutes les Canadiennes et de tous les Canadiens[47]. À la fin de l'été 1997, on n'avait pas encore annoncé de principes ou d'objectifs communs.

Conclusions

La frontière entre la compétence provinciale ou territoriale et la compétence fédérale en matière de programmes sociaux s'est déplacée avec le temps, à mesure que le gouvernement fédéral retirait une partie de son soutien financier et lorsque, par l'intermédiaire du TCSPS, il a réduit sa capacité de déterminer l'élaboration des programmes.

À l'échelon fédéral, les changements susmentionnés ont eu les effets suivants :

- ils ont permis de réduire substantiellement les dépenses et le déficit;
- ils ont réduit les possibilités de perception que le gouvernement fédéral s'ingère dans les domaines de compétence provinciale;
- ils ont signalé l'abandon par le gouvernement fédéral de son rôle dans les programmes sociaux et de ses initiatives en vue d'harmoniser les services sociaux dans l'ensemble du pays.

Ces changements, apportés sans mandat électoral ni consultation avec l'électorat, ont modifié à la fois la nature et le montant du financement fédéral destiné à la santé, aux programmes sociaux (lesquels comprenaient les subventions pour les frais de garde d'enfants destinés aux personnes réputées être dans le besoin) et à l'enseignement postsecondaire. Le transfert des pouvoirs aux provinces est le reflet des propositions contenues dans l'Accord de Charlottetown, qui n'a jamais été signé. Le transfert des responsabilités que représente l'octroi d'une subvention globale rendra très difficile la création d'un autre programme social national, par exemple pour les services de garde d'enfants, sous la direction du gouvernement fédéral et grâce au partage des frais avec celui-ci, comme cela s'est produit dans le cas des services médicaux.

Ces changements profonds ont été mis en œuvre au moyen du budget et d'un processus politique, plutôt que par l'intermédiaire de modifications constitutionnelles. Ils peuvent théoriquement être renversés de la même façon. Cependant, il reste toujours à déterminer si les dépenses fédérales continueront d'être suffisantes pour inciter les provinces à se conformer à des principes, à des conditions ou à des normes pancanadiens. Dans le budget de 1996, le gouvernement a annoncé un engagement quinquennal visant à ce que le transfert fédéral en espèces ne tombe pas au-dessous de 11 milliards de dollars entre 1998-1999 et 2002-2003[48].

Par la suite, le 28 avril 1997, le gouvernement fédéral s'est engagé à maintenir à 12,5 milliards de dollars la portion en espèces du transfert. Ce montant minimum est destiné à la santé, à l'aide sociale et à des programmes sociaux connexes, ainsi qu'à l'enseignement postsecondaire. Étant donné que les coûts de la santé et de l'aide sociale risquent d'augmenter davantage que le taux d'inflation, le pouvoir d'achat des 12,5 milliards de dollars sera inférieur à ce qu'il est aujourd'hui. Par conséquent, il est probable que le pouvoir du gouvernement fédéral d'influer sur le comportement des provinces en utilisant son pouvoir de dépenser va diminuer.

À l'échelon provincial, l'avenir des services de garde d'enfants dépendra encore plus étroitement de la volonté politique et de la capacité financière des provinces. Le soutien des provinces aux services de garde d'enfants à l'échelle du Canada risque de diminuer, compte tenu des facteurs suivants :

- la réduction considérable du financement fédéral;
- la disparition de l'incitation à dépenser pour les services de garde d'enfants afin de pouvoir toucher un remboursement du gouvernement fédéral;
- la perte de la protection cyclique intégrée contre les brusques augmentations du besoin en aide sociale, qui met en danger des services comme la garde d'enfants.

Comme nous le verrons au chapitre suivant, les programmes provinciaux de services de garde d'enfants ont déjà commencé à perdre du terrain dans une bonne partie du Canada.

CHAPITRE 3 : RÉDUCTION DES SERVICES ET DÉRÉGLEMENTATION

Les services de garde d'enfants avant les années 1990

Comme nous l'avons souligné au chapitre 1, il n'existe pas de politique ou de plan pancanadiens en ce qui concerne les services de garde d'enfants. Au fil des ans, on a mis en place dans chacune des 12 administrations du Canada des programmes distincts de services de garde réglementés. Ces programmes ont certains éléments en commun, dont la réglementation du fonctionnement des services, les mécanismes de financement et une politique plus ou moins définie en matière de services de garde, selon la province ou le territoire. Cependant, les programmes présentent aussi de nombreuses différences, par exemple dans le montant du financement par l'État, dans les règlements sur les exigences matérielles que doivent respecter les établissements et sur le nombre de dispensatrices ou de dispensateurs de services de garde et leur formation, dans les méthodes et les calendriers de suivi et d'exécution des règlements, ainsi que dans la gamme de services offerts. Les moyens financiers des provinces et les idéologies des gouvernements provinciaux ont aidé à déterminer ces différences cruciales. Cependant, les initiatives en matière de politique et les décisions de financement du gouvernement fédéral ont également eu des répercussions considérables.

Durant une courte période, au cours des années 1980, il a semblé que tous les gouvernements des provinces et des territoires reconnaissaient qu'ils avaient un rôle à jouer pour assurer au moins la santé et la sécurité de base dans les services de garde. À la fin de la décennie, toutes les provinces et les deux territoires avaient adopté des règlements concernant les services de garde et avaient établi des systèmes pour surveiller la conformité aux normes fixées. Dans la plupart des provinces ou des territoires, on a semblé commencer à reconnaître que des services de garde de qualité constituaient un service essentiel pour les familles dans l'ensemble des activités sociales et économiques, qui nécessitait une certaine forme de financement par l'État. Dès 1989, les deux territoires et toutes les provinces, à l'exception de la Colombie-Britannique, accordaient des subventions périodiques aux services réglementés, même s'il ne s'agissait que de petites subventions visant à reconnaître le coût supplémentaire de la garde des nourrissons. Ces fonds provinciaux ont assuré une certaine stabilité financière aux programmes de services de garde d'enfants et ont encouragé leur croissance[49].

En 1988, le gouvernement conservateur a proposé l'adoption d'une loi nationale sur les services de garde d'enfants et un financement global de 4 milliards de dollars sur sept ans pour aider les provinces à créer 200 000 nouvelles places dans les services de garde. Cependant, cette proposition a été fortement critiquée à cause de son approche décentralisatrice, de l'abandon du partage des coûts pour une durée indéterminée dans le cadre du RAPC, de l'engagement de fonds fédéraux pour sept ans seulement et de l'omission d'établir des normes ou des principes nationaux[50]. Cette loi est morte au Feuilleton après le déclenchement des élections fédérales de 1988. Les conservateurs

n'ont pas présenté de nouveau projet de loi sur les services nationaux de garde d'enfants et, après les élections de 1988, l'optimisme à l'égard de nouvelles possibilités de partage des frais ou d'une politique nationale de services de garde s'est éteint.

Contexte politique des services de garde d'enfants durant les années 1990

La nouvelle décennie s'est accompagnée d'une grave récession qui a accentué les inquiétudes financières des gouvernements fédéral et provinciaux. Certaines provinces ont aussi adopté un programme néo-conservateur. Comme nous l'avons montré au chapitre 2, les modifications apportées, au milieu des années 1990, aux domaines de compétence du gouvernement fédéral et des provinces ont appuyé la primauté de la prise de décisions par les provinces sur le plan des services sociaux. Cela semble inciter certains gouvernements provinciaux à adopter une approche davantage axée sur le marché pour la prestation des services de garde d'enfants, par exemple à encourager la prestation de services de garde par des entreprises commerciales, comme au Nouveau-Brunswick[51], ou à envisager de réduire les exigences de la réglementation, comme en Ontario[52]. Par ailleurs, en raison des réductions du financement fédéral, il est plus difficile pour les provinces pauvres de soutenir les services de garde d'enfants, même si elles en ont le désir.

Changements apportés aux services de garde d'enfants durant les années 1990

Dans toutes les régions du Canada, les familles connaissent des problèmes semblables, en ce qui concerne les services de garde d'enfants. On peut répartir ces problèmes dans trois catégories :

- abordabilité
- disponibilité
- qualité

Le présent chapitre porte sur les changements qui se sont produits entre 1989 et 1995 dans les services de garde d'enfants, sous l'angle de chacune de ces trois catégories. On a choisi 1989 comme année de référence, car le plafond fixé en 1990 pour le remboursement du RAPC a été financièrement et symboliquement crucial pour les services de garde.

On ne dispose d'aucune donnée nationale dans la plupart des domaines visés. Bon nombre des statistiques utilisées s'appuient donc sur les systèmes de collecte de données de provinces et territoires particuliers, et parfois sur des estimations ou sur des renseignements obtenus des principaux répondants. Cette absence de données nationales uniformes a présenté un problème pour la réalisation de la présente recherche; d'autres chercheuses et chercheurs ont également mentionné ce problème, que la mise en œuvre du TCSPS va accentuer. Les provinces ne seront plus tenues de fournir au gouvernement

fédéral des données comparables sur leurs dépenses au titre des services de garde d'enfants, comme c'était le cas dans le cadre du RAPC. Par contre, le gouvernement du Commonwealth de l'Australie recense annuellement tous les services de garde d'enfants, ce qui lui permet de produire des données statistiques nationales de base sur ces services[53].

Les données que nous présentons concernent les services de garde des enfants âgés de moins de 6 ans, groupe pour lequel ces services sont le plus utilisés. Cela ne signifie pas pour autant que la disponibilité, l'abordabilité et la qualité n'ont pas d'importance lorsqu'il s'agit des enfants d'âge scolaire. Par exemple, en 1993, seulement 5 p. 100 des enfants âgés de 6 à 12 ans dont les parents travaillaient à plein temps et pour lesquels il y avait une place réglementée, comparativement à 9 p. 100 des nourrissons et des jeunes enfants, et à 30 p. 100 des enfants âgés de 3 à 5 ans[54]. Sauf en Colombie-Britannique et au Québec, le nombre de places en garderie pour les enfants d'âge scolaire a très peu augmenté depuis 1993[55].

Lorsqu'on étudie la colonne de mise à jour de 1996 dans les tableaux 2 et 3, il importe de se rappeler que ces données sont fondées sur des perceptions plutôt que sur des statistiques.

Abordabilité

Deux facteurs déterminent si les services de garde d'enfants sont abordables ou non pour les parents : les frais que le parent doit payer et le montant du financement gouvernemental offert pour les services de garde d'enfants.

Des frais à la hausse, un revenu familial à la baisse

Au Canada, les services de garde d'enfants sont financés surtout par les frais que doivent payer les parents. En 1991, une enquête nationale a permis de constater que ces frais représentaient jusqu'à 82 p. 100 des budgets de fonctionnement des garderies dans deux provinces, et plus de 55 p. 100 de ces frais dans trois autres provinces et dans un territoire[56]. L'abordabilité est donc directement liée à la viabilité financière des programmes de services de garde d'enfants.

Comme le montre le tableau 1, les frais exigés des parents ont augmenté dans toutes les provinces et au Yukon entre 1989 et 1993. Ils ont de nouveau augmenté entre 1993 et 1995 dans sept administrations (Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique et les deux territoires). Au cours de la même période, le revenu familial moyen a diminué. En 1994, le revenu national moyen après impôts d'une famille ayant des enfants âgés de moins de 18 ans était de 43 700 $, comparativement à 47 300 $ en 1989 (mesuré en dollars de 1994)[57].

Subventions pour les frais de garde à l'intention des familles à faible revenu

Toutes les provinces et les deux territoires subventionnent les frais de garde d'enfants des parents à faible revenu qui satisfont à certains critères. Cependant, dans cinq provinces (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Ontario et Manitoba), la disponibilité de cette subvention est limitée par un plafond imposé au budget total des subventions ou au nombre total de familles qui peuvent recevoir cette subvention[58]. Une sixième province, le Québec, limite aussi la disponibilité des subventions pour les frais, mais utilise à cette fin un mécanisme différent. Ces plafonds empêchent peut-être certains parents de recevoir une subvention, même s'ils y sont admissibles en raison de leur niveau de revenu. Les plafonds sont fixés par les provinces (ou par les municipalités, dans le cas de l'Ontario) en fonction de leurs priorités budgétaires, apparemment sans qu'il soit tenu compte de l'évolution des besoins des parents ou de la collectivité.

Tableau 1
Frais moyens, services réglementés en garderie à plein temps, par administration

Administration	1989	1993	1995
Terre-Neuve et Labrador	Enfants d'âge préscolaire – 354 $ par mois	Nourrissons – de 360 $ à 380 $ par mois	Enfants d'âge préscolaire 450 $ par mois
Île-du-Prince-Édouard	Nourrissons – 390 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 325 $ par mois	Nourrissons – 530 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 375 $ par mois	Nourrissons – 530 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 375 $ par mois
Nouvelle-Écosse	Nourrissons et jeunes enfants – 305 $ par mois	Données non disponibles	Nourrissons – 500 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 400 $ par mois
Nouveau-Brunswick	Nourrissons – 302 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 266 $ par mois	Nourrissons – 383 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 335 $ par mois	Nourrissons – 405 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 373 $ par mois
Québec	Nourrissons – 352 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 350 $ par mois	Nourrissons – 407 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 328 $ par mois	Moyenne, nourrissons et enfants d'âge préscolaire – 404 $ par mois
Ontario	Nourrissons – 599 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 447 $ par mois	Nourrissons – de 502 $ à 1 109 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – de 460 $ à 753 $ par mois	Données non disponibles
Manitoba	Nourrissons – 322 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 256 $ par mois	Nourrissons – 529 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 348 $ par mois	Nourrissons – 529 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 348 $ par mois
Saskatchewan	Nourrissons – 425 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 322 $ par mois	Nourrissons – 418 $ par mois Enfants l'âge préscolaire – 328 $ par mois	Nourrissons – 431 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 358 $ par mois
Alberta	300 $ par mois	Nourrissons – 382 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 348 $ par mois	Nourrissons – 430 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 375 $ par mois
Colombie-Britannique	Nourrissons – 546 $ par mois Jeunes enfants – 469 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 392 $ par mois	Nourrissons – 608 $ par mois Jeunes enfants – 496 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 366 $ par mois	Nourrissons – 660 $ par mois Jeunes enfants – 575 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 440 $ par mois
Territoires du Nord-Ouest	De 450 $ à 500 $ par mois	500 $ par mois	Nourrissons – 543 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 536 $ par mois
Yukon	Nourrissons – 454 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 373 $ par mois	Nourrissons – 500 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 450 $ par mois	Nourrissons – 560 $ par mois Enfants d'âge préscolaire – 500 $ par mois

Sources : Childcare Resource and Research Unit, 1990, 1993, 1997.

Remarque : * Il existe des écarts considérables en Ontario. Ces fourchettes proviennent d'un échantillon de localités urbaines et rurales et de diverses collectivités de tailles différentes.

BEST COPY AVAILABLE

Même lorsqu'une subvention pour les frais de garde est offerte, sa valeur peut ne pas avoir augmenté au même rythme que les augmentations des frais exigés des parents. Comme le montre le tableau 2, c'est précisément ce qui se produit depuis 1989 à l'échelle du Canada.

- À l'Île-du-Prince-Édouard, la subvention maximale pour les frais de garde est demeurée inchangée, même si les frais moyens ont augmenté entre 1989 et 1993.

- À Terre-Neuve, en Alberta, au Manitoba et au Yukon, la subvention maximale est demeurée inchangée entre 1993 et 1996, même si les frais ont augmenté dans trois de ces quatre administrations.

- Au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, au Québec et en Colombie-Britannique, le montant des subventions pour les frais de garde a augmenté entre 1993 et 1995. Toutefois, dans ces quatre provinces, les parents doivent payer la différence entre les frais réels (qui ont aussi augmenté) et la subvention[59].

- En 1996, la Saskatchewan a majoré le montant de la subvention pour les frais de garde des nourrissons et des jeunes enfants, pour ensuite la ramener de 235 $ à 225 $ par mois pour les enfants d'âge préscolaire et de 235 $ à 200 $ par mois pour les enfants d'âge scolaire.

- En Ontario, dans de nombreuses municipalités, les montants des subventions ont diminué au cours des deux ou trois dernières années[60].

Subventions périodiques

Les subventions périodiques (de fonctionnement, d'entretien, d'amélioration des salaires) représentent une autre forme de financement gouvernemental des services de garde réglementés. Elles ont commencé à être versées par presque toutes les provinces au cours des années 1980. Elles sont importantes du point de vue de l'abordabilité, car elles fournissent une partie des fonds nécessaires pour couvrir les coûts de fonctionnement d'un service de garde d'enfants, p. ex. les salaires.

Tableau 2
Subventions pour les frais de garde d'enfants, pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, dans le cadre des programmes de garderie réglementés, par administration

Administration	1989	1993	1995	Mise à jour de 1996
Terre-Neuve et Labrador	maximum de 360 $ par mois frais d'utilisation – aucun	le montant dépend des coûts réels frais d'utilisation – aucun	le montant dépend des coûts réels frais d'utilisation – aucun	aucun changement
Île-du-Prince-Édouard	maximum de 320 $ à 400 $ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	maximum de 340 $ à 440 $ par mois selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	même montant qu'en 1993 frais d'utilisation – aucun	Augmentation prévue du budget provincial total des subventions pour les frais consenties aux parents en 1997
Nouvelle-Écosse	maximum de 280 $ par mois frais d'utilisation – 1,25 $ par jour	maximum de 330 $ à 420 $ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – 1,50 $ par jour	maximum de 337 $ à 429 $ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – 1,75 $ par jour	le taux de subvention de 1997 demeure inchangé; les frais d'utilisation ont augmenté de 50 cents par jour
Nouveau-Brunswick	maximum de 240 $ à 280 $ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	le montant est le même qu'en 1989 frais d'utilisation – aucun	maximum de 300 $ à 340 $ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	aucun changement
Québec	maximum de 254 $ par mois frais d'utilisation – 20 $ par mois	maximum de 285 $ par mois frais d'utilisation – 20 $ par mois	maximum 485,80 $ par mois frais d'utilisation – 20 $ par mois	subvention réduite de 2,43 $ par jour en 1996
Ontario	le montant de la subvention pour les frais de garde, l'existence de frais d'utilisation et leur montant sont laissés à la discrétion de la municipalité qui administre le programme de subventions	le montant de la subvention pour les frais de garde, l'existence de frais d'utilisation et leur montant sont laissés à la discrétion de la municipalité	le montant de la subvention pour les frais de garde, l'existence de frais d'utilisation et leur montant sont laissés à la discrétion de la municipalité	selon les répondantes et répondants principaux, les subventions pour les frais de garde diminuent et les frais d'utilisation augmentent à mesure que diminuent les fonds provinciaux accordés aux municipalités
Manitoba	maximum de 256 $ par mois frais d'utilisation – 22 $ par mois	maximum – 542 $ par mois frais d'utilisation – 2,50 $ par jour	même montant qu'en 1993 frais d'utilisation – mêmes qu'en 1993	un plafond a été imposé au fonds total de la subvention

BEST COPY AVAILABLE

Saskatchewan	maximum de 235 $ par mois frais d'utilisation – 10 p. 100 du coût réel	même montant qu'en 1989 frais d'utilisation – mêmes qu'en 1989	même montant qu'en 1989 frais d'utilisation – mêmes qu'en 1989	Augmentation de la subvention pour les nourrissons et pour les jeunes enfants, mais réduction pour les enfants plus âgés, en 1997
Alberta	maximum de 280 $ par mois frais d'utilisation – 40 $ par mois	maximum de 300 $ à 370 $ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – 40 $ par mois	même montant qu'en 1993 frais d'utilisation –40 $ par mois	aucun changement
Colombie-Britannique	maximum de 230 $ par mois frais d'utilisation – aucun	maximum de 350 $ à 574 $ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	maximum de 368 $ à 585 $ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	aucun changement
Territoires du Nord-Ouest	une famille peut recevoir jusqu'au plein montant du coût réel, à la discrétion du gouvernement frais d'utilisation – aucun	une famille peut recevoir jusqu'au plein montant du coût réel, à la discrétion du gouvernement frais d'utilisation – aucun	maximum de 700 $ par mois frais d'utilisation –aucun	aucun changement
Yukon	maximum de 350 $ à 450 $ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	maximum de 450 $ à 500 $ par mois, selon l'âge de l'enfant frais d'utilisation – aucun	le montant est le même qu'en 1993 frais d'utilisation – aucun	aucun changement

Sources : Childcare Resource and Research Unit, 1990, 1994, 1997; interviews menées avec les principaux répondantes et répondantes aux fins de la présente étude.

Remarque : Les frais d'utilisation correspondent au montant que doit verser le parent pour couvrir le coût réel des services de garde d'enfants, même s'il est admissible à une subvention complète. Les municipalités de l'Ontario sont responsables du versement de la subvention pour les frais de garde et elles établissent leurs propres taux.

143

Entre 1990 et 1996, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick ont cessé d'accorder des subventions périodiques. En outre, le montant de ces subventions a été réduit au Manitoba, en Alberta, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard. Certaines subventions périodiques font l'objet d'un gel à l'Île-du-Prince-Édouard, en Ontario, au Manitoba, en Colombie-Britannique et au Yukon, ce qui empêche les nouvelles garderies d'en bénéficier. À l'Île-du-Prince-Édouard, le gel est entré en vigueur en 1991 et il touche maintenant 30 des 132 garderies de cette province[61]. Dans un document de consultation du gouvernement provincial, publié en 1996, l'Ontario a annoncé son intention de pratiquer d'autres réductions dans les subventions d'amélioration des salaires[62]. On trouvera à l'annexe E des renseignements détaillés sur les changements apportés aux subventions périodiques dans chacune des provinces et dans les deux territoires, tant pour la garde de jour en garderie que pour la garde de jour en milieu familial.

Les principaux répondantes et répondants de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et du Yukon ont tous fait remarquer que les recettes de leur province ou de leur territoire dépendent beaucoup du financement fédéral. Si la valeur du financement diminue, comme elle l'a fait par suite de la désindexation du FPÉ, des réductions seront probablement imposées par les gouvernements provinciaux ou territorial. Dans d'autres cas, p. ex. au Manitoba, les changements sont perçus comme le résultat combiné des réductions du financement fédéral et de l'idéologie du gouvernement provincial. Les principaux répondantes et répondants de l'Alberta et de l'Ontario ont indiqué que les réductions effectuées dans ces provinces étaient surtout le reflet de l'idéologie du gouvernement provincial.

Le gouvernement de l'Alberta a justifié ses réductions dans les subventions de fonctionnement en affirmant que les fonds pourraient être mieux utilisés s'ils servaient à majorer les subventions pour les frais de garde[63]. Le montant de ces subventions est néanmoins demeuré inchangé au cours des années 1990, tandis que les subventions périodiques ont été réduites à maintes reprises[64]. Une réduction des subventions provinciales entraîne habituellement une augmentation des frais pour les parents. Cette augmentation peut annuler toute majoration du montant de la subvention. De même, il se peut que l'augmentation du nombre de subventions pour les frais de garde ne rende pas les services de garde d'enfants plus abordables, p. ex. si les frais augmentent.

Conclusion

Entre 1989 et 1995, les frais de garde ont augmenté, les revenus moyens des familles ont diminué, les subventions pour les frais de garde sont devenues plus difficile à obtenir, en raison des plafonds imposés au budget total des subventions ou au nombre de familles qui peuvent recevoir une subvention, et les subventions n'ont pas augmenté au même rythme que les majorations des frais. Les services de garde réglementés sont ainsi devenus moins abordables. Les facteurs jugés les plus pertinents par les principaux répondantes et répondants de chacune des provinces et des deux territoires sont indiqués au tableau 3.

Disponibilité des services de garde d'enfants

Garde de jour en garderie

Le tableau 4 montre que le nombre officiel de places en garderie a augmenté chaque année à l'échelle du pays, entre 1989 et 1995. Toutefois, comme le montre également ce tableau, il s'est produit entre 1992 et 1995 une ***réduction*** du nombre de places en garderie dans quatre provinces (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse et Alberta).

Tableau 3
Raisons perçues de la diminution de l'abordabilité, par administration

Facteur	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O	Yukon
Les subventions n'ont pas augmenté au même rythme que les frais.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui		Oui
Les revenus familiaux n'ont pas augmenté au même niveau que l'augmentation des frais.	Oui	Oui	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui
Le budget total des subventions pour les frais de garde a diminué ou a plafonné. Par conséquent, certains parents admissibles ne peuvent pas obtenir de subvention.	Oui	Oui	Oui			Oui		Oui	Oui			
Les critères d'admissibilité aux subventions pour les frais de garde ont été resserrés. Les parents qui auraient été admissibles auparavant ne le sont plus.	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui		Oui	Oui			Oui
Le niveau de revenu supérieur pour l'admissibilité a été abaissé.			Oui			Oui						Oui
Les frais d'utilisation ou la surcharge, ou les deux, ont augmenté.			Oui		Oui	Oui		Oui	Oui	Oui		

Sources : Questionnaires envoyés par la poste et interviews téléphoniques avec des personnes œuvrant dans le domaine des services de garde d'enfants, dans chacune des provinces et dans les deux territoires.

Remarque : Il n'y a pas de diminution perçue de l'abordabilité dans les Territoires du Nord-Ouest.

Tableau 4

Nombre de places en garderies réglementées, à plein temps et par administration, de 1989 à 1995

Administration	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Terre-Neuve	1 863	2 402	2 680	2 764	2 554	2 983	2 946
Île-du-Prince-Édouard	1 457	1 681	1 767	1 934	1 982	1 772	1 751
Nouvelle-Écosse	5 773	5 977	6 649	6 926	6 989	6 986	6 892
Nouveau-Brunswick	4 738	5 568	5 909	6 444	7 344	7 731	7 838
Québec	40 666	41 212	43 226	44 157	46 355	49 117	52 911
Ontario	97 038	107 546	108 866	118 329	118 938	124 110	128 093
Manitoba	10 220	10 171	10 942	11 492	11 533	11 576	11 537
Saskatchewan	3 705	3 795	3 880	4 135	4 301	4 409	4 653
Alberta	42 955	54 872	55 043	45 252	43 615	45 428	43 262
Colombie-Britannique	21 020	18 489	20 476	22 105	27 761	27 791	31 976
Territoires du Nord-Ouest	684	694	769	883	775	873	1 182
Yukon	612	719	640	750	752	745	838
Totaux nationaux	230 731	253 126	260 847	265 171	272 899	283 521	293 879

Sources : Les données de 1989 à 1994 inclusivement proviennent des publications annuelles pertinentes du gouvernement fédéral intitulées *Situation de la garde de jour au Canada*. Celles de 1995 proviennent de *Child Care and Kindergarten in Canada, 1995* (Childcare Resource and Research Unit). Les écarts entre les statistiques du tableau ci-dessus et les statistiques pertinentes du document intitulé *Situation de la garde de jour au Canada*, pour l'Alberta et la Colombie-Britannique en 1994, pour la Nouvelle-Écosse en 1992 et pour le Québec, de 1991 à 1994 inclusivement, traduisent les modifications apportées par les gouvernement provinciaux lorsqu'on leur a demandé de vérifier les statistiques.

Remarque : Les statistiques de 1995 de la Colombie-Britannique se rapportent en réalité aux données de mars 1996.

Le tableau 4, qui montre le nombre officiel de places en garderie, ne donne peut-être pas une image complète de la situation. Les fonctionnaires du Nouveau-Brunswick, de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et du Yukon qui ont participé à l'étude du secteur des services de garde d'enfants effectuée par Développement des ressources humaine Canada ont signalé des places vacantes en garderie dans leur province ou territoire. La répondante de la Saskatchewan a évalué le taux de vacance à 15 p. 100[65]. Les principaux répondantes et répondants à la présente étude dans huit provinces (Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard, Ontario, Manitoba, Alberta et Colombie-Britannique) ont indiqué que certaines places réglementées ne sont pas dotées en personnel. Ils ont attribué cette situation à des frais de garde trop élevés pour les parents. Il semblerait donc que, dans toutes les provinces à l'exception du Québec, des places en garderie réglementée ne sont pas dotées en personnel et ne sont donc pas disponibles. Si des places ne sont pas dotées en personnel, cela ne signifie pas pour autant l'absence de besoin; cette situation traduit plutôt l'incapacité des parents de payer les frais que doit exiger la garderie pour couvrir la totalité de ses coûts de fonctionnement.

Garde de jour en milieu familial

Toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception de Terre-Neuve, offrent des services réglementés de garde de jour en milieu familial. Depuis 1989, le nombre officiel de places réglementées pour la garde de jour en milieu familial a augmenté à la grandeur du pays. Cependant, entre 1993 et 1995, 32 places ont disparu à l'Île-du-Prince-Édouard, 275 au Manitoba et 290 en Alberta[66]. On ne dispose pas de statistiques sur les places pour les années subséquentes. Les principaux répondantes et répondants ont attribué cette disparition de places pour la garde en milieu familial à l'incapacité des parents d'acquitter les frais des services de garde réglementés.

Conclusions

Les bases de données provinciales et territoriales ont peut-être surévalué le nombre réel de places réglementées disponibles. À mesure que les frais des services de garde réglementés deviennent moins abordables pour les parents, les garderies réduisent leurs niveaux de dotation, ce qui fait disparaître des places. En outre, certaines dispensatrices ou certains dispensateurs de services en milieu familial de garde de jour réglementés abandonnent leur profession.

Le nombre croissant de places réglementées vacantes permet de minimiser le problème sous-jacent du manque d'abordabilité et de prétendre qu'on n'a pas besoin d'autres places réglementées. Comme on a encore besoin de services de garde d'enfants, l'existence de places vacantes indique probablement qu'on a de plus en plus recours à la garde de jour non réglementée. Il s'agit de services de garde d'enfants qui n'ont pas à respecter même des normes de base en matière de santé et de sécurité et qui ne sont pas surveillés par une

personne de l'extérieur, comme c'est le cas pour la garde réglementée. Les femmes sont alors moins certaines que la santé et la sécurité de leurs enfants sont protégées et que leur développement est facilité et encouragé par des programmes actifs.

Qualité

Pour la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, les services de garde de qualité sont ceux qui soutiennent et facilitent le bien-être et le développement physique, affectif, social et intellectuel de l'enfant et aident la famille à jouer son rôle dans l'éducation[67]. À l'échelon provincial, il s'est produit un certain nombre de changement qui portent atteinte au niveau de qualité des programmes de services de garde réglementés. Nous avons déjà parlé de l'élimination et de la réduction des subventions périodiques des provinces et des territoires. Parmi les autres changements, il y a lieu de mentionner la réduction réelle ou la possibilité de réduction des règlements existants dans certaines provinces, les réductions pratiquées dans l'infrastructure qui soutient la qualité, et le transfert des responsabilités en matière de réglementation du gouvernement provincial à des groupes locaux.

Réduction du financement provincial ou territorial

Le niveau du financement est l'un des plus importants facteurs qui influent sur la qualité. Comme l'a fait remarquer un groupe de chercheuses et de chercheurs américains, un faible niveau de financement a des répercussions négatives directes sur la qualité des services de garde d'enfants, car les principaux moyens de contrôler les coûts sont le maintien de ratios élevés d'enfants par membre du personnel et de faibles salaires. Il devient alors difficile d'attirer et de garder un personnel plus instruit, facteur le plus important qui influe sur la qualité des services[68]. Une grande étude effectuée à plusieurs endroits aux États-Unis a permis d'établir que les garderies les mieux financées étaient en mesure d'embaucher un plus grand nombre d'employées et d'employés formés en éducation de la prime enfance, avaient des ratios moins élevés d'enfants pour chaque éducatrice ou éducateur et connaissaient des taux de roulement du personnel inférieurs à ceux des garderies moins bien financées. Les chercheuses et les chercheurs ont conclu que le niveau de financement influe directement sur le niveau de qualité des services de garde d'enfants[69].

Réglementation réduite

Les recherches effectuées au Canada et aux États-Unis ont constamment montré que la qualité est plus élevée dans les services de garde réglementés que dans les services non réglementés[70]. De plus, dans les établissement réglementés, la qualité est plus élevée dans les programmes dispensés dans les provinces ou les territoires disposant de règlements qui régissent la formation du personnel, le nombre d'enfants par dispensatrice ou dispensateur de soins (ratio) et la taille du groupe qui répondent le mieux aux exigences indiquées par la recherche[71].

Au Canada, chaque province ou territoire établit ses propres normes en matière de réglementation. Nombre de ces normes sont bien inférieures aux niveaux qui, selon les recherches, sont nécessaires à la prestation de programmes de qualité. Par exemple, la plupart des provinces permettent un ratio plus élevé d'enfants par dispensatrice ou dispensateur de soins que le ratio souhaitable selon les recherches et, dans les provinces où il existe des exigences concernant la taille des groupes, ceux-ci sont plus nombreux que les normes proposées par les recherches pour favoriser le bien-être des enfants[72].

Depuis 1991, les règlements régissant les services de garde d'enfants ont subi des réductions limitées. L'Alberta a porté de un pour trois à un pour quatre le ratio d'enfants âgés de 13 mois à 18 mois par dispensatrice ou dispensateur de soins et fait passer de 6 à 8 enfants la taille de groupe permise pour ce groupe d'âge. Cette province a aussi fait passer de un pour cinq à un pour six le ratio de jeunes enfants par dispensatrice ou dispensateur de soins et de 10 à 12 la taille de groupe pour ce groupe d'âge[73]. En Nouvelle-Écosse, le nombre d'enfants dont peuvent s'occuper les services de garde d'enfants non réglementés a été porté de trois à six. L'Ontario a annoncé son intention d'accroître le nombre d'enfants d'âge préscolaire par dispensatrice ou dispensateur de services réglementés de garde de jour en milieu familial et de permettre aux dispensatrices et aux dispensateurs de soins de jour réglementés en milieu familial de s'occuper de deux enfant d'âge scolaire de plus avant et après les heures de classe[74]. À cause des augmentations du nombre d'enfants par dispensatrice ou dispensateur de soins en Alberta et en Ontario, les dispensatrices et les dispensateurs accorderont moins d'attention à chaque enfant. Les principaux répondants et répondantes à la présente étude dans quatre autres provinces (Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Manitoba) ont fait savoir que les règlements de ces provinces régissant les services de garde d'enfants font l'objet d'un examen et ont dit craindre que cet examen serve à proposer des réductions des exigences réglementaires.

Réductions dans l'infrastructure qui soutient la qualité

Une enquête effectuée auprès de 52 spécialistes des services de garde d'enfants, au Canada et aux États-Unis, a révélé que les spécialistes s'entendaient pour dire que, pour que les règlements gouvernementaux soient efficaces, les fonctionnaires doivent en surveiller l'application et veiller à les faire respecter[75]. La surveillance est plus efficace lorsque les fonctionnaires ont des connaissances le domaine de l'éducation de la prime enfance et peuvent examiner la situation en fonction d'une solide connaissance des besoins et des tâches en matière de développement des enfants servis. Les principaux répondants et répondantes qui œuvraient dans le domaine des services de garde d'enfants ont signalé une fréquence réduite des contrôles sur place effectués par les fonctionnaires dans six provinces (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Alberta). Dans tous les cas, cette surveillance réduite était parfois perçue comme une mesure de réduction des coûts. Durant les années 1980, l'Ontario exigeait que tous ses fonctionnaires chargés d'accorder des permis aux services de garde d'enfants aient une formation en éducation de la prime enfance et une expérience des services de garde d'enfants. Cette exigence n'a plus cours[76].

La disponibilité de la formation dispensée avant et durant la prestation des services, dans le domaine du développement de l'enfant, favorise la qualité en aidant les dispensatrices et les dispensateurs de soins à comprendre ce qu'il convient de s'attendre d'un enfant d'un âge donné et les types d'activités qui encouragent le développement de l'enfant. Selon les principaux répondants et répondantes, au cours des deux ou trois dernières années, les frais de scolarité exigés dans les collèges ont augmenté dans toutes les administrations, à l'exception de la Colombie-Britannique et du Yukon. Les collèges et les universités de certaines provinces, p. ex. l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard, ont non seulement augmenté les frais de scolarité, mais aussi institué de nouveaux frais d'utilisation[77]. En outre, il est plus difficile d'obtenir des subventions ou des prêts pour étudiants et le montant de ces subventions ou de ces prêts n'a pas augmenté au même rythme que la hausse des frais de scolarité. Par exemple, les subventions accordées par l'intermédiaire du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) ne couvrent plus les frais de scolarité de base de plusieurs cours d'éducation de la prime enfance donnés dans la province[78].

En Ontario et à Terre-Neuve, le nombre de professeurs a été réduit dans les collèges [79]. Ceux qui restent ont donc des classes plus nombreuses et doivent consacrer un plus grand nombre d'heures à la supervision de stages. Ils ont ainsi moins de contacts personnels avec les étudiantes et les étudiants et sont moins disponibles pour offrir de la formation sur place aux dispensatrices et aux dispensateurs de soins qui ne sont pas étudiants.

Transfert des responsabilités

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le niveau des exigences réglementaires et de surveillance pour en assurer le respect est important. L'Alberta transfère actuellement la responsabilité de tous les services sociaux, y compris les services de garde d'enfants, à 17 conseils locaux de services sociaux. Les principaux répondants et répondantes qui travaillent dans les services de garde d'enfants en Alberta ont dit craindre que cette situation entraîne une réduction des normes réglementaires. En Ontario, la proposition du gouvernement provincial de transférer aux municipalités les responsabilités relatives à la réglementation des services sociaux, comme les services de garde d'enfants, suscite des craintes semblables.

Conclusion

L'érosion du financement par l'État des services de garde réglementés et la réduction des règlements et de la surveillance ainsi que de l'infrastructure de soutien des services de garde d'enfants mettent en danger la qualité de ces services au Canada.

Résumé du chapitre

Par suite des réductions du financement fédéral et du transfert des responsabilités aux provinces, l'avenir des services de garde d'enfants dépend encore plus que dans les années 1980 de la volonté politique des provinces et, dans une moindre mesure, de leur situation financière. Dans plusieurs provinces, le retrait du gouvernement fédéral s'est accompagné d'une compression des dépenses et d'une réduction de la réglementation. Dans certains cas, comme en Alberta et en Ontario, les principaux répondants et répondantes ont déterminé que la principale cause de ces mesures est l'idéologie du gouvernement provincial.

D'autres provinces, comme la Nouvelle-Écosse, le Québec, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, ont tenté de protéger les services de garde d'enfants, malgré les réductions du financement fédéral. Nos données, si limitées soient-elles, viennent appuyer l'idée que ce sont surtout la volonté politique des provinces et leur situation financière qui influent sur le sort des services de garde d'enfants dans une province donnée.

CHAPITRE 4 : RÉPERCUSSIONS SUR LES FEMMES

Introduction

La prestation de soins, que ce soit à un enfant ou à une personne malade, handicapée ou âgée, est une activité complexe qui suppose l'effort mental, affectif et physique nécessaire pour s'occuper de la personne qui reçoit des soins, répondre à ses attentes et lui apporter un soutien[80]. Dans notre société, la plupart des soins directs sont dispensés par des femmes, qu'elles soient mères, épouses ou filles de parents âgés, ou qu'elles travaillent dans les professions d'aide. Les hommes fournissent aussi des soins, mais le font habituellement différemment des femmes. Pour les hommes, donner des soins signifie le plus souvent qu'ils assument la responsabilité de leur prestation, par exemple en payant la rémunération d'une auxiliaire familiale plutôt qu'en dispensant eux-mêmes les soins.

Les attentes d'aujourd'hui selon lesquelles les femmes doivent être les principales dispensatrices de soins sont partiellement le reflet de l'évolution de la société industrielle moderne. L'accent mis, dans l'économie de marché, sur la valeur « productive » du travail des hommes, au sein du marché du travail rémunéré très visible, a occulté l'importance du travail des femmes au foyer, qui n'est pas rémunéré et, dans une large mesure, est invisible. Une bonne partie de la prestation de soins par les femmes continue d'avoir lieu au foyer, par exemple dans le cas d'une mère et de ses enfants ou d'une dispensatrice de services de garde d'enfants en milieu familial. Compte tenu de l'invisibilité du travail des femmes, on n'a pas intégré dans la conception de nos politiques sociales ou de nos services publics la compréhension des éléments complexes que comporte la prestation de soins[81]. Cette compréhension ne se reflète pas non plus dans la valeur attribuée à ce travail. Par exemple, lorsque le soin des enfants a été transféré à la sphère publique (le marché), il est demeuré sous-évalué. Dans toutes les provinces du Canada, les salaires des dispensatrices ou des dispensateurs de services de garde d'enfants vont du salaire minimum à cinq ou six dollars de plus que celui-ci[82]. Le salaire moyen d'une employée ou d'un employé d'entrepôt, dont le travail exige moins de compétences, d'instruction, d'expérience et certainement moins de responsabilités, est de 58 p. 100 plus élevé[83].

Comme l'a fait remarquer la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi en 1984, les services de garde d'enfants sont la rampe d'accès qui assure aux mères de famille un accès égal à la population active[84]. Pour les mères seules ou les mères à faible revenu, la disponibilité de services de garde abordables par d'autres personnes que les parents peut faire toute la différence entre l'autonomie financière et la dépendance à l'égard de prestations d'aide sociale minimales. La pénurie de services de garde abordables dispensés par d'autres personnes que les parents peut forcer les mères de famille à demeurer à l'écart du marché du travail rémunéré pendant plusieurs années ou à travailler à temps partiel seulement.

Les services de garde d'enfants peuvent alléger le fardeau de la responsabilité parentale à plein temps des mères qui ne sont pas aux études ou sur le marché de travail rémunéré. Ils peuvent aussi informer et soutenir toutes les mères de famille et, lorsqu'ils sont de qualité, ils peuvent apporter aux enfants un enrichissement et une stimulation sociale qui complètent l'apport des parents.

La prestation de services de garde d'enfants est une importante source d'emploi pour les femmes. En 1991, selon les données du recensement, 181 830 femmes travaillaient dans l'une ou l'autre des catégories d'emploi suivantes : gardiennes d'enfants (dispensatrices de soins chez elles), bonnes d'enfants, aides familiales, éducatrices ou éducatrices adjointes dans les services de garde d'enfants). Les femmes représentaient 97 p. 100 du nombre total de personnes employées dans l'une ou l'autre de ces quatre catégories[85]. La majorité des professeurs en éducation de la prime enfance dans les collèges et les universités sont aussi des femmes.

Le présent chapitre traite des répercussions de la réduction des services et de la déréglementation, dont il a été question au chapitre précédent, sur les femmes en tant que mères, sur les femmes en tant qu'employées des services de garde d'enfants et sur l'égalité d'accès des femmes à ces services.

Répercussions sur les femmes en tant que mères

La réduction des fonds gouvernementaux affectés aux services de garde d'enfants, surtout depuis 1990, a eu pour effets

- de réduire les choix offerts aux femmes en ce qui concerne leur activité sur le marché du travail rémunéré;
- de réduire les choix offerts aux femmes, en ce qui concerne le type de garde d'enfants qu'elles utilisent;
- de réduire le soutien apporté aux mères qui ne sont ni aux études ni sur le marché du travail;
- d'accroître les probabilités de stress chez les mères de famille.

Réduction des choix offerts aux femmes, en ce qui concerne leur activité sur le marché du travail rémunéré

En dépit des discours politiques soutenant le contraire, p. ex. l'affirmation par certains hommes et femmes politiques provinciaux que la réaffectation de fonds des subventions de fonctionnement aux subventions pour les frais de garde offre davantage de choix aux parents, les choix s'en trouvent en réalité réduits. Le choix des parents est limité lorsque les services de garde réglementés ne sont pas abordables ou ne sont pas disponibles. Dans ces cas, les parents n'ont que les choix suivants :

- avoir recours aux services de garde non réglementés;
- faire en sorte que l'un des parents ou le parent seul demeure à l'écart du marché du travail rémunéré ou ne travaille qu'à temps partiel afin d'être à la maison pour s'occuper des enfants;
- faire en sorte d'avoir des quarts de travail à des heures différentes, afin qu'il y ait toujours un des parents à la maison (cette « solution » a ses propres conséquences, par exemple, une importante réduction du nombre d'heures que les membres de la famille passent ensemble);
- laisser l'enfant sans surveillance ou sous la garde d'une sœur ou d'un frère aîné.

Les dispensatrices et les dispensateurs de services non réglementés de garde en milieu familial sont moins susceptibles d'avoir une remplaçante ou un remplaçant que leurs homologues des services réglementés (lesquels sont souvent associés à une agence de garde en milieu familial). Une mère de famille peut donc se trouver sans gardienne d'enfants si sa dispensatrice de services non réglementés tombe malade ou se trouve dans l'impossibilité de fournir les soins, pour un autre motif quelconque. La pénurie de services de garde fiables peut inciter les femmes à demeurer à l'extérieur du marché du travail rémunéré ou à travailler seulement à temps partiel, par exemple lorsque leurs enfants sont à l'école.

L'impossibilité d'occuper un emploi rémunéré accroît les probabilités de vivre dans la pauvreté, en particulier pour les mères seules. En 1995, la fréquence de la pauvreté dans les familles comptant au moins un enfant âgé de moins de 12 ans tombait de 90,7 p. 100, dans le cas des familles sans soutien de famille, à 32,6 p. 100, dans celui des familles ayant un seul soutien, et à 7,5 p. 100, dans celui des familles à deux soutiens[86]. Même si la femme ne craint pas la pauvreté, elle renonce à des gains directs, perd des possibilités d'avancement professionnel et touchera des prestations plus faibles du Régime de pension du Canada ou du Régime de rentes du Québec et des revenus de retraite moindres, d'une façon générale (régime enregistré d'épargne-retraite, régime de retraite privé, etc.) que ceux qu'elle aurait autrement touchés.

Une femme qui occupe un emploi à temps partiel parce que les services de garde à plein temps ne sont pas abordables ou disponibles gagne moins que si elle travaillait à plein temps et a un accès réduit ou insuffisant aux avantages sociaux consentis par l'employeur. En 1989, 26 p. 100 du personnel à temps partiel du secteur des services était couvert par des régimes d'assurance médicale supplémentaire, comparativement à 70 p. 100 du personnel à plein temps. Vingt-deux pour cent seulement avaient un régime de retraite d'entreprise, comparativement à 58 p. 100 du personnel à plein temps[87]. En outre, une femme qui travaille à temps partiel peut donner l'impression de ne pas avoir d'aspirations professionnelles à long terme, ce qui réduit ses possibilités d'avancement. Le travail à temps partiel correspond donc à l'insécurité financière à long terme.

Réduction des choix offerts aux femmes quant au type de services de garde d'enfants qu'elles utilisent

Comme le montre le tableau 1, les frais moyens des services réglementés de garde d'enfants, dans le cas des enfants âgés de 3 et de 4 ans, vont de 340 $ à 450 $ par mois dans les provinces et sont plus élevés dans les deux territoires. Cela représente près de la moitié du revenu après impôts des femmes, dans de nombreuses professions exercées dans les secteurs du travail de bureau et des services. Certaines femmes qui ne sont pas sur le marché du travail rémunéré n'ont pas d'autre choix que d'utiliser les services de garde non réglementés.

Réduction du soutien des mères qui ne sont pas sur le marché du travail rémunéré

Les ludothèques, les centres de prêt de matériel et les groupes de parents et d'enfants aident les mères à s'acquitter de leur rôle éducatif en offrant aux enfants des sources de stimulation supplémentaires. Ils apportent ainsi une contribution unique au développement des enfants. La garde occasionnelle d'enfants permet aux mères qui ne sont pas sur le marché du travail rémunéré de s'occuper de leurs besoins urgents ou personnels et de profiter de services de formation et d'autres services communautaires. Les divers types de programmes susmentionnés sont parfois financés par des subventions municipales. Par exemple, le Westcoast Child Care Resource Centre de Vancouver reçoit une partie de son budget de fonctionnement de la municipalité. Si les fonds provinciaux accordés à la municipalité sont réduits en raison de la réduction des transferts fédéraux à la province, la municipalité doit faire un choix difficile entre l'augmentation des taxes foncière ou la diminution des services. Des services comme ceux du centre Westcoast peuvent être victimes des transferts de responsabilités fédéraux ou provinciaux parce qu'ils sont considérés comme « passagers », comparativement avec les services « durables » comme les routes et les égouts.

Augmentation du stress

Le stress associé au fait de confier un enfant à une personne qui ne fait pas partie de la famille pour pouvoir occuper un emploi rémunéré est atténué si la mère sait que les soins dispensés protégeront la santé et la sécurité de son enfant et faciliteront son

développement. Il est plus facile de se sentir en confiance lorsque l'enfant se trouve dans des conditions conformes aux normes réglementaires et s'il est constamment surveillé par une personne de l'extérieur. Cependant, comme nous l'avons montré au chapitre précédent, la disponibilité des services de garde réglementés semble aller en diminuant dans bon nombre de provinces.

Les mères qui n'ont pas d'autres choix que d'utiliser des services de garde non réglementés peuvent éprouver du stress. Ces services ne sont assujettis à aucune norme, même pas à des normes élémentaires de santé et de sécurité. Il n'y a souvent qu'une seule personne adulte sur place qui ne fait l'objet d'aucune surveillance régulière par une personne de l'extérieur. Il peut également être possible d'inscrire les enfants dans une garderie où ils auront la possibilité d'acquérir l'aptitude à nouer et à entretenir des liens avec leurs camarades et de profiter d'un programme organisé conçu par du personnel formé.

Comme nous l'avons souligné au chapitre précédent, même au sein des services de garde réglementés, la certitude de bénéficier d'un programme qui facilitera le développement des enfants va en diminuant à mesure que les gouvernements provinciaux réduisent la fréquence de leurs visites de surveillance et modifient leurs règlements.

Répercussions sur les femmes en tant que travailleuses

Par suite des changements décrits dans les deux chapitres précédents, les femmes en tant que travailleuses vivent de l'insécurité au travail, voient leurs conditions de travail se dégrader et ont moins accès aux possibilités d'instruction.

Insécurité au travail

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, certaines dispensatrices de services de garde d'enfants ont perdu leur emploi parce que les garderies ne dotent plus en personnel toutes leurs places réglementées. Les principaux répondants et répondantes de plusieurs provinces signalent que la plupart des dispensatrices de services de garde d'enfants et des employées des programmes de soutien aux familles, par exemple dans les centres de jour pour parents et enfants, craignent de perdre leur emploi.

Les réductions des transferts fédéraux pratiquées sous le régime du FPÉ ont été associées à la perte de postes d'enseignantes et d'enseignants dans le domaine de l'éducation de la prime enfance en Ontario[88] et à Terre-Neuve[89]. Les répondantes et les répondants des autres provinces ont dit craindre la suppression de postes d'enseignantes et d'enseignants dans leurs provinces respectives. Le risque a été attribué à une baisse des inscriptions, causée par l'augmentation des frais et un accès réduit aux prêts étudiants.

Dégradation des conditions de travail et augmentation du stress en milieu de travail

Les dispensatrices de services de garde non réglementés signalent déjà que le stress a augmenté en raison des réductions du financement et de la nécessité qui en résulte de conserver le matériel des programmes et d'exercer des tâches supplémentaires sans rapport immédiat avec le soin des enfants. Lorsqu'on augmente le nombre d'enfants permis par dispensatrice ou dispensateur de soins, comme cela a été le cas en Alberta, comme il est proposé en Ontario et, comme on semble l'envisager dans les autres provinces, les dispensatrices ou dispensateurs de soins se trouvent aux prises avec un dilemme, sachant que le développement optimal des enfants nécessite une attention personnelle, tandis que diminue leur capacité de le faire. Les recherches ont montré que les dispensatrices et les dispensateurs de soins signalent un accroissement du stress lorsqu'on augmente le nombre d'enfants par personne qui dispense les soins[90].

Certaines dispensatrices de services de garde d'enfants qui ont perdu leur emploi dans les garderies feraient, dit-on, de la garde de jour en milieu familial. Lorsqu'elles travaillent dans une garderie, ces personnes savent quel sera leur salaire chaque semaine; elles travaillent huit heures par jour et bénéficient de certains avantages sociaux, p. ex. de vacances payées. Par contre, les dispensatrices de services de garde de jour en milieu familial travaillent en moyenne 10 heures par jour. La plupart n'ont pas d'avantages sociaux et beaucoup ne sont payées que pour les jours où elles travaillent et seulement pour les enfants dont elles s'occupent. Elle n'ont aucune assurance qu'elles pourront travailler à plein temps ou à la mesure de leur capacité et elles subissent des fluctuations de revenu sur lesquelles elles n'ont aucun contrôle[91]. En outre, on a estimé qu'une dispensatrice de services de garde en milieu familial peut consacrer jusqu'à 40 p. 100 de son revenu gagné à des coûts directement liés au travail, comme la nourriture et les fournitures[92]. Le personnel des garderies n'a pas à assumer ces dépenses. Lorsque des personnes qui ont travaillé dans une garderie doivent commencer à fournir des services de garde de jour en milieu familial, elles perdent automatiquement leur sécurité financière, leurs avantages sociaux et leurs possibilités d'avancement.

Les répondantes et les répondants de neuf administrations ont fait savoir que leur gouvernement provincial ou territorial encourage activement la mise en place de services de garde de jour en milieu familial plutôt que de financer des places en garderie. Dans certains cas, on a eu l'impression que le gouvernement reconnaissait à juste titre que les dispensatrices de services de garde en milieu familial peuvent avoir un horaire souple, ce qui représente un avantage pour les 40 p. 100 des femmes sur le marché du travail qui ont un horaire non conventionnel ou irrégulier[93]. Cependant, la répondante d'une des provinces s'est dit convaincue que ce changement d'orientation s'inscrivait dans les mesures de réduction des coûts, puisque les dispensatrices ou les dispensateurs de services de garde en milieu familial ont des revenus et des frais généraux inférieurs à ceux des garderies.

Accès réduit aux possibilités d'instruction

Les changements dont nous avons traité aux chapitres 2 et 3 influent de deux façons sur l'accès des femmes aux possibilités d'instruction. Tout d'abord, ils ont rendu moins abordables les études collégiales et universitaires. En second lieu, l'abordabilité des services de garde d'enfants, qui constituent un soutien essentiel pour les mères étudiantes, a aussi diminué. Il s'en est suivi un accès inégal aux études pour les femmes qui sont aussi mères de famille.

Frais de scolarité et autres frais

Les répondantes et les répondants de toutes les provinces, à l'exception de la Colombie-Britannique et du Yukon, ont signalé une augmentation des frais de scolarité de l'ordre de plusieurs centaines de dollars par semestre au cours des deux ou trois dernières années. Durant la même période, les prêts étudiants ont diminué ou n'ont pas augmenté et sont maintenant plus difficiles à obtenir. Il s'en est suivi une réduction importante de la capacité de payer, non seulement pour les femmes qui désirent suivre des cours en éducation de la prime enfance, mais aussi pour tous les étudiants et étudiantes des collèges et des universités. Selon les principaux répondants et répondantes, les fonds fédéraux perdus pour la formation, les réductions apportées aux transferts du FPÉ et les autres réductions pratiquées dans les transferts sous le régime du TCSPS (qui ne sont pas destinés uniquement à l'enseignement postsecondaire, mais aussi aux services sociaux et à la santé) contribuent directement à cette situation.

Lorsque la diminution de l'abordabilité entraîne une baisse du nombre d'étudiantes et d'étudiants, les places en classe ne sont pas occupées. Les principaux répondants et répondantes ont dit craindre que les places vides occasionnent l'abolition de programmes à plein temps en éducation de la prime enfance, qui sont financés en fonction du nombre d'inscriptions. Les principaux répondants et répondantes avaient aussi l'impression que les cours complémentaires, comme les cours du soir à temps partiel et les cours à distance, risquaient d'être supprimés parce que les étudiants ont de la difficulté à en acquitter les frais. Il s'agit des cours que suivent les femmes qui travaillent déjà dans le domaine pour améliorer leurs compétences et ainsi accroître leurs possibilités d'avancement professionnel.

Accès réduit aux services de garde d'enfants

Jusqu'à récemment, les mères étudiantes pouvaient recevoir de l'aide pour répondre à leurs besoins en services de garde d'enfants, soit sous la forme d'une subvention pour les frais de garde d'enfants dans le cadre d'un programme de formation du gouvernement, soit sous la forme d'une subvention d'étudiante ou d'étudiant ou, encore, par l'intermédiaire des programmes collégiaux ou universitaires de services de garde d'enfants subventionnés par l'établissement pour que les frais exigés des parents demeurent bas. Ce n'est généralement plus le cas. Par exemple, les personnes qui reçoivent des subventions par l'intermédiaire du Régime d'aide financière aux étudiantes

et étudiants de l'Ontario (RAFEO) ne sont plus considérées comme admissibles à une subvention régulière pour les frais de garde d'enfants, mais peuvent demander une bourse du RAFEO pour la garde d'enfants[94]. Les enseignantes et enseignants de deux programmes d'éducation de la prime enfance en Ontario ont dit craindre que ce changement ait amené des étudiantes et des étudiants à abandonner leurs études ou à suivre des cours à temps partiel[95]. Les enseignantes et les enseignants interrogés dans le cadre de la présente étude ont fait savoir que l'administration et le financement de programmes de services de garde d'enfants et l'attribution de subventions à ces programmes par les collèges et les universités risquaient d'être supprimés. Le maintien de programmes de services de garde d'enfants ne s'inscrit pas dans le mandat officiel de ces établissements. Les services de garde d'enfants sont donc plus exposés aux compressions que les services d'« enseignement » durant les périodes de restrictions financières.

Répercussions sur l'égalité d'accès

Les modifications apportées aux services de garde d'enfants dont il a été question au chapitre précédent élargiront les écarts dans la disponibilité des services de garde réglementés et accroîtront la polarisation fondée sur la situation socio-économique.

Élargissement des écarts dans la disponibilité

En 1993, le pourcentage des enfants âgés de moins de 12 ans dont la mère se trouvait sur le marché du travail et pour lesquels il existait une place réglementée dans les services de garde d'enfants variait d'un « sommet » de 16,6 p. 100, en Alberta, à 5,4 p. 100 en Saskatchewan et à 4,9 p. 100 à Terre-Neuve et au Labrador[96]. Bien que la pénurie de services de garde d'enfants constitue un problème pour toutes les familles à l'échelle du Canada, ce problème est encore plus grand pour les familles dont un enfant a des besoins particuliers[97], pour les femmes autochtones[98], pour les familles en milieu rural[99] et, par extension, pour les collectivités francophones hors Québec et pour les familles d'immigrants et de réfugiés.

Les écarts dans la disponibilité des services de garde d'enfants au Canada ne se sont pas creusés en réponse aux besoins uniques des familles et des collectivités. Bien au contraire, ils correspondent aux différences sur le plan des moyens économiques, p. ex. entre les provinces « riches » et les provinces « pauvres » et aux différentes volontés politiques, comme nous l'avons vu au chapitre 2. Le retrait du gouvernement fédéral de l'élaboration des politiques et des programmes dans le domaine des services sociaux, signalé par le remplacement du RAPC par le TCSPS, maintiendra et accentuera probablement les écarts existants. Tout d'abord, les provinces « pauvres », qui n'ont jamais été capables d'obtenir les mêmes niveaux de services de garde d'enfants que les provinces « riches », auront de la difficulté à protéger ce qu'elles ont et il leur sera impossible de rattraper les provinces « riches ». En second lieu, sans l'incitation au partage des frais qu'offrait le RAPC, les provinces dont l'idéologie politique n'est pas favorable aux services de garde réglementés pourront réduire les dépenses qu'elles y consacrent.

Polarisation accrue fondée sur la situation socio-économique

Une analyse des données de 1988 recueillies dans le cadre de l'*Étude nationale canadienne sur la garde des enfants* a permis de constater que les enfants des familles dont le revenu est inférieur à 10 000 $ ou supérieur à 50 000 $ étaient plus susceptibles de fréquenter les services de garde réglementés que les enfants des familles ayant des revenus intermédiaires[100]. Cette polarisation peut être attribuable au fait que les familles à faible revenu étaient admissibles à la subvention intégrale pour les frais de garde et que les familles à revenu supérieur étaient en mesure d'acquitter ces frais. Étant donné qu'en 1988, il n'y avait pas de stigmatisation particulière rattachée aux subventions pour les frais, des enfants de milieux socio-économiques différents ont participé au même programme.

Des interviews menées avec des fonctionnaires provinciaux aux fins de la présente étude ont révélé que les subventions pour les frais de garde s'adressent de plus en plus aux prestataires d'aide sociale et que l'on s'attend à ce que ces subventions permettent au parent d'entrer sur le marché du travail rémunéré. Les principaux répondants et répondantes non gouvernementaux ont dit craindre que cette façon de cibler les subventions de frais les associe au« bien-être social ». Il se peut donc que certains parents en mesure d'acquitter les frais intégraux n'utilisent pas les services de garde réglementés parce qu'ils ne veulent pas que leurs enfants se mêlent à ceux des prestataires d'aide sociale. Si cela se produit, on perdrait ainsi un mélange sain des groupes socio-économiques.

Résumé du chapitre

Les services de garde d'enfants sont essentiels aux femmes dans leur rôle de mères de famille, car ils les aident à obtenir l'égalité économique et les soutiennent dans leur rôle de parents. En outre, les femmes constituent 97 p. 100 des personnes qui dispensent des services de garde d'enfants. La réduction de l'abordabilité et de la disponibilité de ces services au cours des dernières années a réduit les choix offerts aux femmes, en ce qui concerne l'activité sur le marché du travail rémunéré; elle a aussi réduit le soutien aux mères de famille qui n'entrent pas dans cette catégorie, a intensifié l'insécurité d'emploi, a entraîné la dégradation des conditions de travail des dispensatrices de services de garde d'enfants et a réduit l'accès des femmes aux possibilités d'instruction.

CHAPITRE 5 : DES PROMESSES, TOUJOURS DES PROMESSES

Suivi des engagements fédéraux

La première proposition fédérale concernant un programme pancanadien de garde d'enfants a été présentée par le gouvernement conservateur de Brian Mulroney. Toutefois, les recommandations contenues dans le rapport de 1987 du Comité spécial sur la garde d'enfants ont suscité beaucoup de controverse. Le rapport recommandait de meilleurs allégements fiscaux pour les parents, le soutien des services de garde d'enfants à but lucratif (commerciaux) et le maintien d'un système limité de subventions. Un projet de loi nationale sur la garde des enfants déposé au cours de l'été 1988 a fait l'objet de nombreuses critiques. On reprochait au gouvernement fédéral de ne pas assurer la direction, de ne pas avoir établi de normes ou de principes pancanadiens et d'avoir élargi le rôle du ministre des Finances au chapitre des programmes sociaux[101]. Ce projet de loi est mort au Feuilleton lors du déclenchement des élections fédérales de 1988. Bien que les conservateurs aient remporté ces élections, ils n'ont jamais présenté de nouveau un projet de loi nationale concernant la garde des enfants, ni de programme pancanadien de garde d'enfants.

Les élections fédérales de 1993 et le Livre rouge

Le Parti libéral du Canada a adopté une approche différente durant la campagne électorale de 1993. Pour la première fois, il a présenté ses promesses électorales et en a parfois même établi les coûts dans un document qui a reçu une large diffusion, le *Livre rouge*. Les libéraux y affirmaient que l'intégrité de leur gouvernement dépendrait du respect de leurs engagements, énoncés dans le *Livre rouge*.

La campagne électorale fédérale de 1993 fut la première à replacer la garde d'enfants dans un contexte économique, et les libéraux aussi bien que les néo-démocrates ont reconnu qu'elle permettait de soutenir à la fois l'emploi des parents et la création d'emplois. Le *Livre rouge* contenait l'engagement à faciliter la garde des enfants en ajoutant 50 000 nouvelles places en garderie réglementée (en plus de celles qui existaient déjà) au cours de chaque année qui suivrait une année de croissance économique de 3 p. 100, jusqu'à un total de 150 000 places[102]. Le financement proposé devait s'ajouter aux frais partagés déjà prévus par le Régime d'assistance publique du Canada[103]. Les libéraux ont proposé que les 1,8 milliard de dollars que coûterait cette expansion soient partagés entre le gouvernement fédéral (40 p. 100, soit 720 millions de dollars), les gouvernements provinciaux et territoriaux (40 p. 100, soit 720 milliards de dollars) et les parents (20 p. 100, soit 360 millions de dollars), et les frais exigés des parents seraient calculés selon la capacité de payer[104].

Qu'est-il arrivé entre 1993 et 1996? Au programme, puis plus rien

Garde d'enfants et réforme des programmes sociaux

Peu après les élections de 1993, le gouvernement libéral annonçait une réforme en profondeur des programmes sociaux. En ce qui concernait le secteur de la garde d'enfants, la réforme des programmes sociaux semblait être une bonne occasion de renforcer l'idée d'un programme national de garde d'enfants. Toutefois, lorsque le budget de 1994 a révélé les objectifs d'économie que visait cette réforme, il est devenu manifeste longtemps avant le début des travaux que la réforme visait avant tout la réduction des dépenses gouvernementales. Les libéraux ont néanmoins appuyé dans le budget de 1994 l'engagement contenu dans le *Livre rouge* en réservant 120 millions de dollars à la garde des enfants pour l'exercice 1995-1996, et 240 millions de dollars pour l'exercice 1996-1997[105].

Lors de la publication, en octobre 1994, du document intitulé *La sécurité sociale dans le Canada de demain*, qui devait être la pierre angulaire de la réforme des programmes sociaux, ce document a été bien accueilli par le secteur des garderies. Il s'agissait du premier texte, à l'échelon fédéral, à reconnaître la place occupée par la garde d'enfants au centre de trois thèmes : le travail et l'emploi, l'acquisition du savoir et la sécurité. Le document indiquait que la garde d'enfants était « un élément solidement ancré au sein » de ces trois domaines de discussion, « une aide essentielle en matière d'emploi », mais « bien plus qu'une mesure d'emploi, si elle permet aux enfants de jouir d'un milieu propice au développement et à l'apprentissage[106] ». Ce document a été suivi peu après d'une analyse en profondeur de la garde d'enfants, dans *Garde d'enfants et développement de l'enfant : Un document d'information*. On y déclarait que « [l]e gouvernement fédéral propose que les thèmes communs "services de qualité, accessibles, abordables et comptables au gouvernement" forment la base d'une vision commune de la garde des enfants et du développement de l'enfant dans l'ensemble du Canada » et on y proposait « un cadre [national] de principes permettant d'orienter et de consolider les investissements dans les services de garde des enfants et les programmes de développement de l'enfant[107] ». Le document d'information se terminait par la réitération de l'engagement pris par le gouvernement fédéral « [d']améliorer le réseau canadien des services de garde et d'élaborer, de concert avec les autres gouvernements, les parents et la population, un cadre national touchant les services de garde d'enfants et les programmes de développement de l'enfant[108] ». On y reprenait également l'engagement contenu dans le *Livre rouge* d'investir 720 millions de nouveaux dollars dans l'expansion des services de garde d'enfants sur une période de trois ans, à partir de 1995-1996[109].

Le rapport du gouvernement fédéral sur la réforme des programmes sociaux a été publié en janvier 1995. On y observait que :

> de nombreux témoins... ont souligné la nécessité au cours des négociations futures entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, d'une série de principes qui seraient au cœur d'un programme national de garde d'enfants. [Ils] ont mis l'accent sur la nécessité de revoir la façon dont le gouvernement fédéral finance la garde d'enfants. À leur avis, il sera nécessaire, à l'avenir, de se diriger vers un mode de financement mieux ciblé[110].

> Le rapport mentionnait que la garde d'enfants est un élément capital de la réforme sociale. Le Conseil de perfectionnement des ressources humaines du gouvernement fédéral a déclaré : « Le moment est venu de faire preuve de courage, d'affirmer notre volonté collective et de redéfinir les programmes sociaux de manière qu'ils assurent le bien-être des enfants canadiens et de leurs parents », puis a demandé « Comment aborder cette nouvelle orientation sociale pour le Canada[111]? »

Garde d'enfants et budget de 1995

Le budget fédéral de 1995 est arrivé presque immédiatement après la publication du rapport sur la réforme des programmes sociaux. Le ministre des Finances y répondait à la question posée par le Conseil de perfectionnement des ressources humaines sur la façon de se diriger vers une nouvelle vision sociale pour le Canada. Il annonçait dans le budget le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et la réduction des paiements de transfert, décrite au chapitre 2. De plus, les affectations expressément destinées aux service de garde et réservées dans le budget de 1994 avaient disparu. La garde d'enfants était plutôt devenue l'une des composantes du nouveau Fonds d'investissements dans les ressources humaines (FIRH), destiné à financer des programmes favorisant l'employabilité. Cela supposait un changement d'optique, axé sur les possibilités offertes par la garde d'enfants, comme instrument d'appui à l'employabilité, et s'éloignant de l'idée reconnue dans le rapport sur la réforme des programmes sociaux, selon laquelle le développement de l'enfant faisait partie intégrante de la conception de la garde des enfants.

Référendum du Québec — automne 1995

Au cours de la période qui s'est écoulée entre le dépôt du budget fédéral de 1995, en février, et le référendum sur la souveraineté du Québec, à l'automne de cette même année, l'inquiétude du gouvernement fédéral et de la population s'est intensifiée au sujet de la séparation possible du Québec et de la composition future du Canada. Le gouvernement fédéral est devenu extrêmement méfiant à l'égard de toute initiative risquant d'être considérée comme une intrusion dans les champs de compétence du Québec. Toutefois, en dépit du TCSPS, des compressions budgétaires et des inquiétudes

au sujet de l'unité nationale, la garde d'enfants est demeurée au programme du gouvernement fédéral, peut-être pas à l'avant-plan, mais au moins parmi les questions en attente, grâce au moins en partie à l'intérêt du ministre du Développement des ressources humaines, Lloyd Axworthy. Les résultats du référendum du Québec, dont une très faible majorité de la population s'est prononcée pour le *statu quo*, ont secoué le gouvernement fédéral et l'ont incité à redoubler de prudence devant les projets susceptibles d'être interprétés comme empiétant sur les compétences provinciales.

Annonce du ministre Axworthy

Toutefois, malgré les préoccupations du gouvernement fédéral au sujet de l'unité nationale et l'importance capitale accordée au déficit, le ministre du Développement des ressources humaines a été en mesure d'annoncer, le 13 décembre 1995, qu'une offre de 630 millions de dollars répartis sur une période de trois ans avait été présentée aux provinces et aux territoires en vue de la mise en œuvre d'un programme à frais partagés portant sur la garde des enfants[112]. Ces 630 millions de dollars étaient les fonds promis dans le *Livre rouge* pour la garde d'enfants, qui n'avaient pas encore été affectés au nouveau programme de garde des enfants autochtones et aux nouvelles initiatives de recherche sur la garde d'enfants. L'espoir du ministre Axworthy que plusieurs provinces participent à une première série de programmes de développement de l'enfant était fondé sur une série de discussions préliminaires tenues avec les gouvernements provinciaux, au cours desquelles la Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick s'étaient clairement montrés intéressés à poursuivre les discussions[113].

Comité de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale

Par ailleurs, les activités se rapportant à la politique sociale se poursuivaient dans une optique différente, par le truchement des initiatives provinciales. Le Comité de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale a été formé par les provinces après la conférence annuelle des premiers ministres de 1995. Toutes les provinces y ont participé, à l'exception du Québec, et le Comité a reçu le mandat d'élaborer une vision provinciale de la politique sociale à l'échelle du pays. Dans son rapport de décembre 1995 aux premiers ministres, le Comité affirmait que les provinces et les territoires devaient assumer un rôle de chef de file en ce qui concernait les questions nationales touchant les secteurs de compétence provinciale et s'exprimer d'une seule voix au sujet des éléments essentiels du débat national portant sur la politique sociale[114]. Il faisait également remarquer que le gouvernement fédéral ne devrait pas utiliser son pouvoir de dépenser pour « lancer de nouveaux programmes sans avoir d'abord obtenu l'accord des provinces quant à la nature de la participation fédérale[115] ». Le rapport proposait que les services sociaux soient une compétence exclusive des provinces. Étant donné qu'au Canada, la garde d'enfants a habituellement été considérée comme un service social, le rapport semblait supposer que cette question serait entièrement de compétence provinciale. En mars 1996, la proposition avait été appuyée par tous les gouvernements provinciaux et territoriaux, sauf le Québec, et le rapport avait été envoyé au Premier ministre du Canada[116].

En 1996, la conférence annuelle des premiers ministres a produit un deuxième document où étaient réitérées les propositions contenues dans le document de décembre 1995. On pouvait également y lire que le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir le pouvoir d'imposer unilatéralement des conditions concernant les programmes sociaux[117]. Cette fois encore, le document avait été accepté par les deux territoires et par toutes les provinces, sauf le Québec[118].

Stratégie de retrait

À la suite d'un remaniement ministériel survenu au début de 1996, le ministre Axworthy a été remplacé par Doug Young au ministère du Développement des ressources humaines. Il est vite devenu manifeste que M. Young avait pour priorité la refonte de l'assurance-chômage. À la mi-février, la stratégie fédérale de retrait du secteur de la garde des enfants a fait surface. Même avant les négociations officielles entre les gouvernements fédéral et provinciaux, le ministre Young annonçait que les provinces n'avaient pas manifesté suffisamment d'intérêt pour permettre au gouvernement fédéral de continuer à s'occuper des questions relatives à la garde d'enfants[119], même si, en réalité, plusieurs provinces s'étaient clairement montrées intéressées à poursuivre les discussions à ce sujet.

Discours du Trône de 1996

Le discours du Trône de 1996 contenait un autre message au sujet de la garde d'enfants. Dans des termes faisant écho à l'Accord de Charlottetown, le gouvernement fédéral s'engageait à ne pas utiliser son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes à frais partagés dans les domaines de compétence exclusivement provinciale sans le consentement de la majorité des provinces. Tout nouveau programme devait être conçu de façon à ce que les provinces non participantes reçoivent une compensation, à condition qu'elles établissent des programmes équivalents ou comparables[120]. Selon les renseignements déjà disponibles à la suite des discussions préliminaires avec les provinces au sujet de la garde d'enfants, il était manifeste que les provinces qui se disaient prêtes à aller de l'avant pour instaurer un nouveau programme relatif à la garde d'enfants n'étaient pas majoritaires. Dans la déclaration susmentionnée, le gouvernement fédéral annonçait son intention de s'imposer lui-même des limites quant au rôle qu'il devait jouer dans le domaine des programmes sociaux.

Régime national de prestations pour enfants

En 1996, il est devenu manifeste que la garde d'enfants ne figurait plus au programme du gouvernement fédéral. Les gouvernements fédéral et provinciaux concentraient plutôt leur énergie sur un programme de sécurité du revenu, le nouveau régime national de prestations pour enfants.

En 1996, le gouvernement fédéral et toutes les provinces, à l'exception du Québec, ont commencé à élaborer ensemble une nouvelle prestation pour enfants. La stratégie à cet égard a été acceptée par un nouveau ministre du Développement des ressources

humaines, Pierre Pettigrew, et a été annoncée par le ministre des Finances, Paul Martin, dans le discours du budget de 1997. Le régime national de prestations pour enfants comprenait la prestation fiscale pour enfants existante, le supplément du revenu gagné et d'autres sommes. Le gouvernement fédéral versera ces prestations pour tous les enfants qui vivent dans une famille dont le revenu est inférieur à 25 000 $. En retour, les gouvernements provinciaux pourront réduire d'un montant égal les versements d'aide sociale aux familles à faible revenu qui comptent des enfants. Les provinces ont convenu qu'elles pourraient utiliser l'argent ainsi libéré pour offrir des services aux enfants, notamment des programmes de petits déjeuners et la garde d'enfants pour les familles à faible revenu[121].

Vers le nouveau contrat social

Qu'est-ce que le contrat social?

> [TRADUCTION] Le contrat social est l'ensemble des droits et obligations qui existent entre les citoyens canadiens et les ordres de gouvernement, qui expriment notre sens commun de finalité sociale et de citoyenneté partagée et lui confèrent sa signification. Le contrat social combine notre sens des responsabilités collectives (chez les citoyennes et citoyens), notre pacte fédéraliste (entre les régions) et notre contrat de gouvernement (entre les citoyennes et citoyens et les ordres de gouvernement)[122].

Par conséquent, un contrat social comporte certaines attentes en ce qui concerne les droits, les obligations et les relations entre les citoyennes et citoyens et leur gouvernement et, dans une fédération comme le Canada, entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Il ne s'agit pas d'un plan directeur ni d'un contrat statique. Il évolue plutôt au fil du temps, à mesure que changent les perceptions et les besoins[123].

Évolution d'un nouveau contrat social

La combinaison du FPÉ, qui assure un financement global, et du RAPC à frais partagés, sous le régime du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, a amené une redéfinition des rôles et des responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans le domaine des services sociaux. Le financement global prévu par le TCSPS est actuellement dépourvu de principes ou de conditions. Il représente un abandon du modèle de direction du gouvernement fédéral, qui avait été particulièrement évident durant les années 1960[124] et avait servi à définir et à financer les programmes sociaux et à mettre de l'avant des normes fondamentales à l'échelle du Canada. Les limites que s'impose lui-même le gouvernement fédéral quant au rôle qu'il entend jouer dans les programmes sociaux confèrent une authenticité à la primauté recherchée depuis longtemps par les provinces et les territoires dans ce secteur. Le TCSPS peut donc être considéré comme l'un des éléments de l'assise d'un nouveau contrat social.

Tout comme les rôles et les responsabilités ont évolué entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et des territoires, les droits et les obligations ne sont plus les mêmes entre les citoyennes et citoyens et leurs gouvernements, à tous les paliers. Cette évolution est illustrée par des initiatives comme les prestations aux aîné(e)s, qui viennent remplacer la Sécurité de la vieillesse, la privatisation des services à la personne par quelques gouvernements provinciaux et l'adoption des prestations nationales pour enfants au lieu du financement de places en garderie. Tous ces changements entraînent la modification de l'équilibre entre les programmes universels et les programmes ciblés, une transition des services sociaux surtout publics vers une privatisation plus grande des services sociaux... et d'un financement direct des services par l'État vers un recours au régime fiscal pour redistribuer le revenu aux personnes et aux familles[125]. On peut considérer cette évolution vers la privatisation — que ce soit par le truchement de la commercialisation de ce qui était auparavant un service public ou du transfert des responsabilités aux familles ou aux personnes — comme un autre élément de l'assise d'un nouveau contrat social. Elle aura des répercussions particulières sur les femmes, puisque, comme nous l'avons montré au chapitre précédent, celles-ci sont les premières sources de la prestation de soins dans notre société.

Nous avons déjà indiqué au chapitre 2 comment les contours de ce contrat social ont été établis, dans une large mesure par la réponse du gouvernement fédéral aux préoccupations suscitées par l'avenir du Québec à l'intérieur du Canada, par des pressions favorables vers la décentralisation qui se faisaient sentir dans toutes les provinces, et par une fixation sur le déficit. Il importe d'observer qu'il n'y a pas eu de mandat électoral ni de consultations publiques indiquant que les Canadiennes et les Canadiens appuient ce nouveau contrat social. Le mandat accordé au gouvernement par la victoire électorale de 1993 n'annonçait pas ce nouveau partage des compétences fédérales et provinciales associé au TCSPS, ni les réductions massives des paiements de transfert fédéraux qui l'ont accompagné. Dans le *Livre rouge* de 1993, les libéraux, désireux de former le nouveau gouvernement du Canada, ont critiqué le gouvernement de Mulroney en faisant remarquer que, depuis 1984, les conservateurs avaient systématiquement affaibli le réseau de soutien social que plusieurs générations avaient travaillé à établir. Ils avaient non seulement enlevé des milliards de dollars aux services de santé et aux programmes qui assurent le soutien des enfants, des personnes âgées et des gens qui ont perdu leurs emplois, mais ils avaient également ouvert la voie à une société polarisée, divisée entre les riches et les pauvres, les personnes instruites et les personnes non instruites, dont la classe moyenne diminuait graduellement[126] ».

La garde des enfants, première victime du nouveau contrat social

Il est particulièrement intéressant d'étudier la garde d'enfants dans le cadre du nouveau contrat social qui se dessine. Nous avons déjà montré dans le présent document que ni les provinces, ni le gouvernement fédéral, ni la situation économique ne sont les seuls responsables du reniement par les libéraux de leurs engagements à l'égard de la garde d'enfants, mais que tous ont leur part de responsabilité. C'est plutôt, comme l'ont fait observer Bach et Phillips, que la garde d'enfants a été la première victime de

l'établissement par le gouvernement fédéral et les provinces d'un nouveau contrat social[127] — un contrat social qui n'est plus fondé sur le financement direct des services par l'État, mais plutôt sur le recours au régime fiscal pour redistribuer le revenu afin que les personnes et les familles puissent prendre leurs propres dispositions pour obtenir ces services ». Dans le chapitre qui suit, nous examinerons la question de la garde d'enfants dans le nouveau contrat social qui voit le jour.

CHAPITRE 6 : LE CANADA PEUT-IL SE PASSER DE SERVICES DE GARDE D'ENFANTS?

La garde d'enfants comme instrument de politique

Ces dernières années, il est devenu de plus en plus manifeste que l'existence de garderies de qualité revêt une importance capitale dans toute une gamme de stratégies visant à atteindre de vastes objectifs nationaux en matière de politique. Ces objectifs sont notamment les suivants : favoriser le développement optimal de *tous* les enfants, réduire la fréquence de la pauvreté chez les enfants, bâtir une économie saine et favoriser l'égalité économique et sociale des femmes.

Favoriser le développement sain de tous les enfants

Un grand nombre de travaux de recherche montrent comment la garde des enfants, la famille et diverses autres variables se combinent pour influer profondément sur le développement social et intellectuel des enfants. Ces travaux révèlent que des services de garde de qualité favorisent le développement d'aptitudes intellectuelles et sociales qui continuent de se manifester à l'école primaire et constituent l'un des fondements du succès dans la vie. Par contre, des services de mauvaise qualité peuvent avoir des répercussions négatives sur le développement des enfants. Ces constatations s'appliquent, quelle que soit la situation socio-économique[128]. De nos jours, on comprend et reconnaît l'importance pour l'ensemble de la société d'un développement sain de l'enfant et l'apport positif de services de garde de qualité au développement sain. Les rapports récemment publiés par un certain nombre d'organismes nationaux qui ne s'occupent habituellement pas des questions relatives à la garde d'enfants et les engagements internationaux pris par le gouvernement du Canada viennent souligner cette nouvelle compréhension.

Forum national sur la santé

Le Forum national sur la santé, réunissant des spécialistes du secteur de la santé, a été formé par le Premier ministre immédiatement après les élections de 1993. Son mandat est de « faire des recommandations au gouvernement fédéral pour améliorer le système de santé et la santé de la population[129] ». Le Premier ministre en est le président et la vice-présidence est assurée par le ministre fédéral de la Santé. Le rapport de 1997 du Forum national se distingue par l'accent qui y est mis sur la corrélation entre les facteurs sociaux, la santé durant toute la vie et l'utilisation du système de santé. Le rapport fait remarquer que « les six premières années d'une vie sont cruciales, car c'est le moment où le cerveau

se développe, et si ce processus s'accomplit de façon saine et normale, il fournira à l'être toutes les possibilités de devenir un membre actif et productif de la société[130] ». Le rapport présente la conclusion suivante :

> Tous les enfants ont droit à de bons services de garde, et la plupart des familles en ont besoin. Au Canada, pourtant, ils présentent des lacunes inacceptables en fait de qualité, de disponibilité et de coût. Des services de garde de piètre qualité sont inacceptables, car ils ne favorisent pas le développement d'enfants en bonne santé. La qualité peut avoir une incidence sur le développement des enfants, quelle que soit la classe sociale à laquelle ils appartiennent. Tous les parents devraient avoir accès à de bons de services de garde et d'éducation préscolaire à prix abordable selon ce que peut payer la famille[131].

Dans son rapport, le forum recommande que : « les gouvernements veillent en priorité à ce que les familles aient accès à de tels services [de garde d'enfants de bonne qualité] pendant la petite enfance. Les divers ordres de gouvernement devraient conjuguer leurs efforts pour négocier des solutions acceptables de part et d'autre[132] ».

Ministres provinciaux et territoriaux de la Santé

Dans le *Rapport sur la santé des Canadiens*, rédigé par le Comité consultatif fédéral, provincial et territorial sur la santé de la population, en prévision de la réunion des ministres de la Santé qui a eu lieu en septembre 1996, on déclare que l'un des principaux défis que doit relever le Canada est de favoriser le développement sain de l'enfant. On y fait remarquer que « [d']après des études fort sérieuses, la façon dont on prend soin des enfants lorsqu'ils sont très petits influe sur leur capacité d'adaptation, sur leur résistance aux maladies de même que sur leur état de santé général et sur leur bien-être ultérieur dans la vie... Notre façon de réagir au stress et aux difficultés de la vie, notre capacité de communiquer avec autrui, notre capacité d'exprimer nos émotions et de réagir à celles des autres, tous ces facteurs conditionnent fortement notre santé[133] ». Le rapport conclut que dans les secteurs d'action gouvernementale les plus importants, il faudrait « faire en sorte que les enfants soient entourés de familles et de collectivités unies et chaleureuses, de même que de soignants attentionnés. Garantir à tous les enfants un environnement physique de qualité, qui soit sûr et viable[134] ». Le gouvernement fédéral ainsi que tous les territoires et provinces, y compris le Québec, ont appuyé ce rapport[135].

Conseil national de la prévention du crime

Le Conseil national de la prévention du crime est un organisme mis sur pied au sein du ministère de la Justice du Canada et dont les membres sont nommés. Dans son rapport de 1996, le Conseil fait remarquer que la plus grande partie des fonds consacrés à la prévention du crime servent à tenter de prévenir d'autres délits chez les jeunes déjà en conflit avec la loi. Après avoir expliqué que l'influence de la qualité des services de garde sur l'apprentissage par les enfants des habiletés sociales, de la maîtrise de leurs impulsions

agressives et du respect de l'autorité a été prouvée, les auteurs concluent que ces services sont d'importants éléments de prévention de la délinquance et qu'ils devraient être accessibles à tous les enfants[136].

Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant

Le Canada a pris des engagements officiels envers ses enfants sur la scène internationale en signant en 1990 la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, dont il a participé activement à la rédaction. En 1990, Brian Mulroney, alors Premier ministre, a accueilli un sommet mondial des Nations Unies visant à mettre cette initiative de l'avant. La convention traite d'un large éventail de sujets, y compris la pauvreté, la santé, l'éducation et la protection contre la violence physique. Elle dispose que « [l]a responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents [mais les États] accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place [...] de services chargés de veiller au bien-être des enfants. » En particulier, les États « prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants[137]».

Réduire la fréquence de la pauvreté chez les enfants

En 1989, les représentants élus à la Chambre des communes du Canada ont adopté à l'unanimité la résolution « de s'employer à réaliser l'objectif d'éliminer la pauvreté chez les enfants au Canada d'ici l'an 2000[138] ».

Lorsque le gouvernement fédéral et les provinces ont annoncé la Prestation nationale pour enfants, en 1997, ils ont manifesté leur intention de s'occuper de la question de la pauvreté chez les enfants. Toutefois, les transferts de revenu aux particuliers ne suffisent pas à eux seuls pour résoudre le problème. Aider les parents à entrer sur le marché du travail rémunéré, à condition que l'aide accordée fasse monter les revenus au-dessus du seuil de la pauvreté, est aussi une stratégie importante de lutte contre la pauvreté chez les enfants. On a constaté que l'absence de services de garde d'enfants abordables et de qualité faisait obstacle à la présence des mères à faible revenu sur le marché du travail. Une étude du Projet d'autosuffisance du gouvernement fédéral a constaté que la difficulté d'obtenir des services de garde abordables auxquels la mère peut se fier est un facteur qui distingue les mères prestataires de l'aide sociale qui choisissent d'entrer sur le marché du travail de celles qui ne le font pas[139].

Les provinces et les territoires ont reconnu le besoin de services de garde d'enfants abordables, dans le cadre de la stratégie visant à réduire la fréquence de la pauvreté chez les enfants. Les participantes et participants à la réunion du Comité de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale, tenue en 1996, ont discuté de

l'établissement d'une prestation fiscale pour enfants destinée à aider les familles à faible revenu, tout en reconnaissant que les parents à faible revenu ont besoin de services comme la garde d'enfants à prix abordable[140]. Une opinion semblable a été exprimée à la réunion des ministres responsables des services sociaux et de la santé, en janvier 1997[141].

Bâtir une économie saine

La création d'une économie saine comporte deux volets. Tout d'abord, il faut maximiser l'efficacité de la main-d'œuvre existante et, en second lieu, il faut établir les fondements d'une main-d'œuvre compétente et efficace pour l'avenir. Il existe de nombreuses preuves que la disponibilité de services de garde d'enfants abordables, stables et de qualité accroît l'efficacité des parents au travail. L'*Étude nationale sur la garde des enfants* a permis de constater que les parents qui ont de la difficulté à trouver ou à conserver des services de garde d'enfants convenables disent s'inquiéter de leurs enfants pendant qu'ils sont au travail et se sentent moins engagés à l'endroit de leur travail à cause des problèmes que leur cause la garde de leurs enfants[142]. Leur productivité s'en trouve ainsi compromise.

Dans le cadre d'un sondage auprès de 22 000 familles canadiennes, 40 p. 100 des mères qui occupent un emploi ont dit avoir beaucoup de difficulté à équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales[143]. Une troisième étude, effectuée au Canada auprès de 1 600 organisations et plus de 11 000 employées et employés, a permis de constater que les travailleuses et les travailleurs qui trouvent difficile d'équilibrer les responsabilités professionnelles et familiales ont dû s'absenter du travail pendant 4,5 jours en moyenne au cours des six mois précédant le sondage. Par contre, celles et ceux qui n'éprouvent pas ces difficultés ne se sont absentés du travail que durant 2,5 jours en moyenne durant de la même période[144].

Les études susmentionnées indiquent que l'accès à des services de garde d'enfants abordables et de qualité revêt une importance capitale lorsqu'il s'agit de soutenir le rendement des parents en tant que travailleuses et travailleurs au sein de la population active.

Le succès sur un marché mondial dominé par les connaissances et les technologies nouvelles repose sur une main-d'œuvre très alphabétisée et possédant un niveau élevé d'habiletés numériques, capable de résoudre les problèmes et de s'adapter. Selon une estimation produite en 1995 par Développement des Ressources humaines Canada, 55 p. 100 de tous les nouveaux emplois créés entre 1995 et l'an 2000 exigeront au moins 12 années d'études régulières[145]. Des recherches effectuées au Canada et aux États-Unis ont montré que la maturité scolaire dès l'âge de 6 ans est un facteur important qui permet de prédire si l'enfant sera capable de se rendre à la fin des études secondaires[146]. Le degré de maturité scolaire chez un enfant de 6 ans est fonction de l'exposition de cet enfant durant les premières années de sa vie à un milieu chaleureux et favorable à son

développement, à l'apprentissage de la langue et à des activités stimulantes[147]. Dans cette perspective, l'ensemble de notre société a tout à gagner en favorisant le développement des jeunes enfants, en aidant les parents à jouer leur rôle parental, ce qui comprend la disponibilité de services de garde abordables et de qualité.

Favoriser l'égalité des femmes

Le Canada a signé trois accords internationaux concernant la promotion de l'égalité des femmes : la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDEF), les *Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme* (SPA), ainsi que la *Déclaration* et le *Programme d'action* de Beijing. Le gouvernement fédéral a déclaré qu'il s'efforcerait de faire respecter, à l'intérieur du Canada, les engagements internationaux contenus dans la CEDEF et les SPA[148].

La secrétaire d'État (Situation de la femme) a reconnu en 1995 que la CEDEF est un accord « entraînant des obligations juridiques[149] ». L'article 11.2 c) de cette convention précise que les signataires doivent prendre les mesures voulues afin « d'encourager la fourniture de services sociaux d'appui nécessaires pour permettre aux parents de combiner les obligations familiales avec les responsabilités professionnelles et la participation à la vie publique, en particulier en favorisant l'établissement et le développement d'un réseau de garderies d'enfants[150] ».

Les SPA n'ont pas le même statut juridique officiel que la CEDEF, mais représentent la sanction morale découlant d'un vote consensuel de 159 pays. Elles indiquent que l'absence de services de garde est un obstacle fondamental à l'égalité d'accès des femmes aux possibilités de développement économique et d'instruction. Le paragraphe 230 dispose expressément que les pouvoirs publics devraient consacrer des sommes plus importantes aux services de garde[151].

La *Déclaration* et le *Programme d'action* de Beijing réitèrent l'engagement des pays signataires à respecter la CEDEF et à assurer la mise en œuvre complète et efficace des SPA. On y souligne précisément que l'éducation des enfants devrait être une responsabilité commune des parents et de l'ensemble de la société, et que la maternité ne doit pas restreindre l'entière participation des femmes aux diverses sphères de la société[152].

Le gouvernement fédéral a dit s'être engagé à « contribuer aux programmes provinciaux qui appuient l'autonomie des femmes et leur mieux-être financier » et « à cette fin, il continuera de chercher à forger de nouveaux partenariats avec les provinces et les territoires afin d'étudier des modes de financement des services de garderie »[153]. Toutefois, l'évolution des rôles et des responsabilités des gouvernements et la diminution

du financement fédéral décrites dans le présent document nuisent aux services de garde d'enfants et, de ce fait, aux efforts des femmes pour atteindre l'égalité, qu'il s'agisse de l'égalité d'accès à l'éducation et à la formation, de l'égalité sur le marché du travail rémunéré ou de la participation égale à la société en général.

La garde d'enfants en tant que problème d'importance nationale

Comme l'ont laissé entendre le Forum national sur la santé et le Conseil national de la prévention du crime, des services de garde d'enfants de qualité rapportent des avantages collectifs aussi bien qu'individuels. Lorsque les familles peuvent être autosuffisantes sur le plan économique, grâce à l'existence de services de garde fiables et abordables qui permettent aux parents de travailler, lorsque les parents occupant des emplois ne sont pas dérangés au travail par des inquiétudes suscitées par la garde de leurs enfants, lorsque les enfants reçoivent une stimulation sociale et intellectuelle qui les prépare à entrer à l'école à l'âge de 6 ans, l'ensemble de la société en profite. Du point de vue fiscal, des services de garde de qualité contribuent à l'assiette fiscale, car les parents qui sont sur le marché du travail paient des impôts. Des services communautaires comme les garderies peuvent également compter parmi l'ensemble des liens qui assurent le genre de cohésion sociale reconnue comme un élément essentiel des sociétés prospères et démocratiques[154]. Ainsi, la disponibilité de services de garde abordables et de qualité sert l'intérêt de la population, et les dépenses gouvernementales qui y sont consacrées doivent être considérées comme un investissement public, plutôt que comme une simple dépense.

La garde d'enfants, une cause type

Dans le présent document, nous avons examiné les hauts et les bas de la garde d'enfants dans le programme politique depuis les années 1970, en mettant tout particulièrement l'accent sur les années 1990. Nous avons constaté les répercussions négatives de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, de la réduction des dépenses et de la déréglementation, survenus ces dernières années à tous les ordres de gouvernement. Nous avons souligné que les objectifs dont l'importance est reconnue pour le Canada en tant que pays, à savoir, le sain développement de l'enfant, la prospérité économique et sociale et l'égalité des femmes, seront difficiles à atteindre s'il n'existe pas de services de garde abordables et de qualité. De plus, il sera difficile pour le Canada de respecter ses engagements internationaux à l'égard des enfants et de l'égalité des femmes s'il n'y a pas suffisamment de services de garde. Enfin, nous avons montré que les rôles et les responsabilités des divers ordres de gouvernement ont changé si radicalement qu'il est difficile de déterminer comment un programme d'importance nationale comme la garde d'enfants pourra voir le jour.

Dans la section qui suit, nous aborderons la garde des enfants comme une cause type permettant de déterminer comment les nouveaux arrangements gouvernementaux, ou nouveau contrat social, pourraient servir à résoudre des questions d'importance nationale. Nous y examinerons cinq façons possibles[155] de concevoir la garde des enfants dans le « nouveau » Canada. Ce faisant, nous tenterons de déterminer les points forts et les

lacunes de chaque option et les obstacles qui s'y rattachent. Nous mesurerons l'efficacité éventuelle de chaque option en nous fondant sur sa capacité d'assurer l'égalité d'accès à des services de garde abordables et de qualité, dans toutes les régions du pays, de façon à appuyer les objectifs nationaux. Dans le présent document, nous avons indiqué que la promotion d'un développement sain pour tous les enfants, la réduction de la fréquence de la pauvreté chez les enfants, la création d'une économie saine et la promotion de l'égalité des femmes sont des objectifs nationaux convenables.

Première option : Chaque province ou territoire établit sa propre façon de procéder, sans la participation du gouvernement fédéral.

Cette option est le reflet de la situation qui existe depuis la mise en œuvre du TCSPS et semble totalement dépourvue de points forts. L'une de ses lacunes est que, comme nous l'avons déjà montré, elle n'assure pas un accès équitable à des services de garde abordables et de qualité d'un océan à l'autre, ni même d'une région à l'autre. Une autre lacune est que, compte tenu de toute une gamme d'idéologies et de façons d'aborder les politiques actuelles dans les provinces, il y a peu de chances que les diverses administrations établissent des principes ou des programmes semblables. C'est pourquoi cette option semble incompatible avec la prestation de services de garde d'enfants susceptibles d'appuyer des objectifs nationaux comme la promotion du développement de tous les enfants ou l'appui à la création d'une économie saine à l'échelle du pays. Un troisième point faible est que l'adoption de cette option rendrait difficile l'élaboration ou la mise en œuvre de mécanismes de responsabilité publique, ou même de surveillance des services de garde d'enfants dispensés dans l'ensemble du pays.

Deuxième option : Le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file et utilise son pouvoir de dépenser pour assurer le respect par les provinces et les territoires des principes pancanadiens établis à l'échelon fédéral.

D'une façon limitée, cette approche a été appliquée aux services de garde d'enfants, dans le cadre d'un partage des coûts en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. Sous une forme plus évoluée, cette façon de procéder reflète la situation actuelle dans le cas des services de santé prévus par la *Loi canadienne sur la santé*, bien que les dépenses fédérales en cette matière soient maintenant comprises dans le financement global du TCSPS. L'adoption de cette option ferait appel à un financement et à une surveillance de la part du gouvernement fédéral, mais les services seraient dispensés à l'échelon provincial ou territorial.

L'un des points forts de cette option est qu'elle fournirait un moyen cohérent d'élaborer une politique nationale permettant d'effectuer la mise en place de programmes semblables mais non identiques à l'échelon des provinces, des territoires et des Premières nations, en ce qui concerne la garde des enfants, la surveillance de la prestation et des résultats des services, ainsi que des mécanismes de responsabilité publique concernant les dépenses. Elle serait donc susceptible de permettre la prestation de services de garde en mesure d'appuyer les objectifs nationaux. En second lieu, cette option encouragerait l'institution

d'un système permettant l'égalité d'accès dans l'ensemble du pays. Le point faible de cette option et les obstacles à sa mise en œuvre viennent des transferts récents d'un ordre de gouvernement à l'autre de la responsabilité des programmes sociaux, comme nous l'avons déjà vu. À l'heure actuelle, le rôle de chef de file joué par le gouvernement fédéral dans le domaine de la garde d'enfants a peu de chances d'être acceptable pour les provinces.

Troisième option : Les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral travaillent en collaboration à l'élaboration d'un cadre pancanadien

Cette option présente l'avantage de prévoir le genre de collaboration compatible avec l'esprit de partenariat et de dialogue entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux prôné dans le discours du Trône de 1996. Il s'agit également de l'approche suivie pour élaborer la Prestation nationale pour enfants. Bien que les provinces semblent disposées à accepter la participation du gouvernement fédéral à un transfert de revenus, la reconnaissance des services sociaux comme une compétence provinciale pourrait nuire à l'acceptation par les provinces d'un rôle fédéral qui ne serait pas simplement symbolique dans le cas des services de garde d'enfants. Le fait que cette option exige qu'au moins un des intervenants prenne l'initiative, que toutes les provinces s'entendent et que le gouvernement fédéral assume un rôle très important sur le plan du financement est un autre point faible de cette option.

Quatrième option : Les provinces et les territoires, sans le gouvernement fédéral, travaillent ensemble à l'élaboration d'une approche pancanadienne.

Cette option pourrait présenter l'avantage de rallier l'accord des provinces et des territoires sans la participation du gouvernement fédéral. Toutefois, à l'instar de la troisième option, celle-ci exige qu'au moins un des intervenants prenne l'initiative et que les provinces et les territoires parviennent à s'entendre, ce qui pourrait se révéler difficile. Même si toutes les parties s'accordaient pour accepter un plan particulier, il resterait quand même difficile de déterminer qui aurait la responsabilité ultime d'en surveiller l'application et d'en assurer le respect. En outre, le financement serait un problème important.

Cinquième option : Une province prend l'initiative d'adopter un solide plan concernant la garde d'enfants et donne ainsi l'exemple au reste du Canada. Le gouvernement fédéral apporte une contribution financière au programme et les autres provinces finissent par emboîter le pas.

C'est ainsi que le modèle de l'assurance-maladie a vu le jour. Une province, la Saskatchewan, a instauré en 1961 un régime d'assurance-maladie financé par l'État. En moins de cinq ans, le gouvernement fédéral a commencé à partager le coût des services médicaux approuvés dans cette province. En moins de 10 ans, il partageait une partie du

coût des services de santé dans toutes les provinces. Au fil des ans, le gouvernement fédéral a fini par jouer un rôle de plus en plus important sur le plan des politiques et du financement, qui a culminé avec l'adoption de la *Loi canadienne sur la santé*, en 1984.

On peut voir comment cette option pourrait s'appliquer à la garde d'enfants en examinant ce qui se passe actuellement au Québec. Contrairement au reste du Canada, le Québec a annoncé certains changements extrêmement importants dans le domaine des garderies, qui doivent se produire au cours des prochaines années. Il s'agit notamment de l'intégration des maternelles et de la garde d'enfants, de dispositions de financement universelles et de l'élargissement d'une politique complémentaire concernant les congés pour obligations familiales. Le Québec a demandé au gouvernement fédéral de partager le coût de ces mesures. Si la garde d'enfants continue à se dégrader dans le reste du Canada, le Québec pourrait devenir un modèle à imiter pour les autres provinces, à mesure que les parents des autres provinces voudront exercer des pressions sur leurs gouvernements provinciaux pour faire adopter ce modèle, et sur le gouvernement fédéral pour obtenir son aide.

Cette option présente l'avantage de ne pas nécessiter plus d'une province ou d'un territoire pour sa mise en œuvre et de pouvoir donner lieu à un programme national de garde d'enfants. Son principal point faible est qu'elle risque de n'être adoptée que par une seule province ou un petit nombre de provinces.

Conclusion

La première option, c'est-à-dire le *statu quo*, n'assure pas un accès équitable dans toutes les régions du pays et ne permet pas l'établissement d'un système de garde d'enfants capable d'appuyer les objectifs nationaux. N'importe laquelle des quatre autres options pourrait soutenir des objectifs nationaux, à condition qu'un ordre de gouvernement prenne l'initiative. Toutefois, quelle que soit l'option adoptée, il faudra toujours beaucoup de collaboration, d'engagement et d'esprit d'équipe entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Principes directeurs

Une série de principes et des objectifs clairement établis fournissent un point de référence permettant d'évaluer à la fois la conception et la mise en œuvre des politiques et des services. La liste de principes ci-dessous est tirée de sources diverses, notamment d'une décennie de travail de la part de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, ainsi que du rapport des délibérations d'un atelier sur la garde d'enfants tenu en 1994 par le gouvernement fédéral[156]. Ces principes sont également le reflet des articles 18, 19, 24, 27 et 29 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies, dont le Canada est signataire

Les enfants

1. La société a la responsabilité collective d'offrir à *tous* les enfants les soins et les services nécessaires pour assurer leur bien-être et leur développement optimal, à la fois physique, social, affectif, linguistique et intellectuel.

2. Chaque enfant a droit à l'égalité d'accès au genre de service de garde qui assurera son bien-être et favorisera son développement, quels que soient son lieu de résidence, son degré de capacité ou d'incapacité, sa race, sa culture ou sa langue, ou encore la situation professionnelle de ses parents.

3. Les enfants handicapés, quel que soit le type ou le degré de leur incapacité, ont le droit de s'inscrire dans les mêmes services de garde que les enfants non handicapés, de même que celui d'obtenir l'aide dont ils ont besoin pour être en mesure de s'en prévaloir.

Les parents

4. C'est aux parents qu'incombe en premier lieu la responsabilité de leurs enfants. Ils ont le droit de choisir comment leurs enfants seront élevés, que ce soit en restant à la maison, en utilisant des services de garde, ou en combinant ces deux choix.

5. La société a la responsabilité collective de prévoir un milieu favorable à l'éducation des enfants de *toutes* les familles, y compris des politiques prévoyant des congés de maternité et des congés pour obligations familiales, ainsi qu'un financement qui met les services de garde à la portée de toutes les familles désireuses de s'en prévaloir, quel que soit le revenu familial.

Les femmes

6. Chaque femme a le droit d'être active sur le marché du travail et de prendre part à la vie sociale, culturelle et politique de sa collectivité. La disponibilité des services de garde d'enfants aide les femmes à se prévaloir de ce droit.

Les personnes qui dispensent des services de garde

7. Les éducatrices et éducateurs des jeunes enfants ainsi que les autres personnes qui travaillent dans les services de garde ont droit à de bonnes conditions de travail, de même qu'à des salaires et des avantages sociaux correspondant à leur niveau d'instruction, à leurs responsabilités et à leur formation professionnelle.

La société

8. La société a le droit de s'attendre à ce que les services de garde d'enfants qui reçoivent des fonds publics rendent des comptes aux personnes qu'ils servent, à la collectivité dans laquelle ils se trouvent et aux contribuables, pour la prestation de services de qualité, répondant aux besoins et faisant le meilleur usage possible de leurs ressources humaines et financières.

9. La société a le droit de s'attendre à ce que les services de garde d'enfants qui reçoivent des fonds publics fonctionnent en bannissant les préjugés, en respectant les valeurs, la culture et la langue de chaque famille et en encourageant la participation des parents.

Exigences que devrait respecter un système national de garde d'enfants[157]

Un système national de garde d'enfants devrait être :

1. ***Complet***, c'est-à-dire qu'il devait prévoir une gamme complète de possibilités relatives à la garde d'enfants et à l'éducation de la prime enfance, y compris des services de garde à temps plein et à temps partiel, de garde de jour en milieu familial, de garde d'enfants dans les cas d'urgence, de garde saisonnière, de garde occasionnelle pour les parents au foyer, des services de soutien pour les parents au foyer et les autres dispensatrices et dispensateurs de soins (comme des programmes d'accueil et des possibilités de formation), la garde au domicile de l'enfant dans des cas particuliers, lorsque c'est la solution qui convient le mieux, ainsi que des soutiens complémentaires à la famille, comme les congés de maternité et de paternité payés, les congés parentaux et les congés pour obligations familiales.

2. ***Universel,*** c'est-à-dire qu'il devrait prévoir un nombre suffisant de services de garde abordables pour que tous les enfants de 0 à 12 ans et leur famille désireux de les utiliser puissent y avoir accès, quels que soient la région où ils habitent, le revenu familial, le degré ou le type d'incapacité de l'enfant ou la situation professionnelle des parents. Universel ne signifie PAS obligatoire. On ne présume pas non plus que toutes les familles avec des enfants de 0 à 12 ans désirent obtenir des services de garde. Dans le but de répondre à ce besoin de services universellement disponibles, il devrait y avoir des mécanismes convenables de financement et de planification locale permettant d'établir la quantité et la combinaison voulues de types de services qui répondent aux besoins de la collectivité.

3. ***Abordable,*** c'est-à-dire des services de garde que peuvent se payer toutes les familles désireuses de s'en prévaloir. Pour répondre à ce besoin, le gouvernement devrait contribuer une portion importante des fonds nécessaires au fonctionnement des services de garde d'enfants.

4. ***De qualité***, c'est-à-dire des services de garde dont les programmes s'appuient sur les meilleures connaissances disponibles au sujet du comportement des adultes et possèdent des caractéristiques compatibles avec le bien-être et le développement optimal de l'enfant. Pour faire respecter cette exigence, il faut des normes réglementaires quant à la formation des travailleuses et des travailleurs en garderie, au nombre d'enfants par dispensatrice ou dispensateur de soins, ainsi qu'à la taille des groupes conformes aux critères jugés souhaitables par les recherches. Afin de maintenir la qualité, il faut exercer une certaine surveillance de la conformité aux règlements et imposer des sanctions en cas de non-conformité, assurer la formation continue du personnel, accorder un soutien aux personnes qui dispensent des soins de jour en milieu familial et effectuer constamment des recherches sur les facteurs qui touchent les enfants, les familles ainsi que les dispensatrices et dispensateurs de services de garde. Comme les recherches indiquent que les services sans but lucratif sont plus susceptibles d'être de qualité que les services à but lucratif, les services de garde d'enfants ne devraient pas être à but lucratif.

5. ***Souple,*** c'est-à-dire que le système devrait offrir un nombre suffisant de places, une vaste gamme de possibilités d'inscription à l'intérieur des programmes et d'un programme à l'autre afin que des services de garde soient disponibles à tout moment et que, durant les jours où ils sont nécessaires, ils conviennent aux enfants ayant des besoins spéciaux et respectent la diversité culturelle et linguistique. Pour assurer le respect de cette exigence, il faut un financement suffisant ainsi que des mécanismes permettant aux parents et à la collectivité de contribuer à la planification des services.

6. ***Responsable,*** c'est-à-dire que les dispensatrices et les dispensateurs de services devraient être responsables et tenus de rendre des comptes aux enfants, aux parents et à la collectivité qu'ils servent, ainsi qu'aux contribuables. Pour assurer le respect de cette exigence, il faut des mécanismes permettant l'apport continu des parents et de la collectivité aux décisions concernant les politiques et les programmes, une régie assurée par des conseils communautaires ou par des représentantes ou des représentants municipaux élus, ainsi qu'une surveillance pour assurer la qualité des services et leur pertinence par rapport aux besoins des utilisatrices et des utilisateurs et de la collectivité.

7. ***Coordonné,*** c'est-à-dire que le système devrait assurer le bien-être continu de l'enfant en maintenant des liens entre les services de garde d'enfants ainsi qu'entre les services de garde et les services récréatifs et scolaires. Pour assurer le respect de cette exigence, il devrait y avoir des mécanismes officiels de planification à l'échelon de la collectivité.

Le « Nouveau » Canada peut-il fonctionner?

> [TRADUCTION] « D'une façon ou d'une autre, le sort de l'humanité durant le prochain millénaire dépendra de la restauration des pouvoirs publics[158]. »

L'examen qui précède des cinq possibilités en ce qui concerne l'élaboration d'un système national de garderies illustre les défis que devra relever le « nouveau » Canada. L'une ou l'autre option, à l'exception de la première, pourrait entraîner la création d'un système pancanadien de garde d'enfants capable d'appuyer des objectifs nationaux. Le présent document laisse entendre que les divers ordres de gouvernement du Canada ont besoin d'un cas type ou d'un projet de démonstration permettant d'établir si le « nouveau » Canada qui commence à voir le jour peut vraiment fonctionner. Nous affirmons également que l'élaboration d'un plan d'action pour la garde d'enfants pourrait être ce cas type. Il faut l'entreprendre le plus tôt possible, avant que les politiques et les programmes provinciaux en matière de garde d'enfants se dégradent davantage.

Au cours des prochaines années, il pourrait se présenter des occasions propices à l'étude de ce « cas type » pour la garde d'enfants. Le Programme national pour les enfants pourrait en offrir l'occasion. Ce programme, envisagé pour la première fois en 1996, est une initiative conjointe des ministres provinciaux responsables des services sociaux ou des ressources humaines et des ministres de la Santé. Un Programme national pour les enfants visant à fournir une « perspective nationale, pour ce qui est du sain développement des enfants » devrait être « mis en œuvre dans les plus brefs délais[159] ». Il semble être le moyen logique de réaliser des progrès pour toutes les questions se rapportant aux enfants, y compris la garde d'enfants et l'éducation de la prime enfance. La nature intersectorielle du Programme national pour les enfants apporterait une force, un poids et une cohérence tout à fait particuliers à son utilisation comme cas type de la garde d'enfants et pourrait répondre convenablement à la nature intersectorielle unique de la garde d'enfants.

La population appuie fortement la garde d'enfants : 65 p. 100 des répondantes et répondants à un sondage d'opinion effectué en 1996 appuyaient l'idée d'un programme national de garde d'enfants[160]. Des secteurs nombreux et diversifiés de la société contemporaine appuient le principe d'un programme national de garde d'enfants et se sont engagés à continuer à exercer des pressions pour en obtenir la mise en place. Le défi consiste à élaborer un plan d'action national concernant la garde d'enfants, qui servirait convenablement les enfants, les femmes, les familles, les employeurs, les collectivités et la société dans son ensemble. La garde d'enfants ne devrait pas être la première victime du nouveau contrat social, mais plutôt son premier succès.

ANNEXE A

RETRAIT DU FINANCEMENT FÉDÉRAL

L'annonce du TCSPS a été le prolongement naturel du retrait du gouvernement fédéral du partage des coûts et de la réduction des montants de financement global distribués aux provinces et aux territoires à partir des années 1970.

Retrait du partage des coûts

Mise en œuvre de la subvention globale de Financement des programmes établis (FPÉ)

Selon l'accord de partage des coûts de l'enseignement postsecondaire signé en 1967, le gouvernement fédéral payait 50 p. 100 de la moyenne nationale des frais de fonctionnement, ou un montant précis par personne, au choix de la province. Le Québec faisait exception. Cette province avait choisi de ne pas participer à cet accord et se prévalait plutôt d'abattements de 8,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers. La *Loi sur les soins médicaux* de 1966-1967 précisait qu'Ottawa devait verser 50 p. 100 de la moyenne nationale du coût de l'assurance-maladie[161]. Le pourcentage exact des coûts remboursés par le gouvernement fédéral variait considérablement d'une province à l'autre, allant de 41 à 75 p. 100 pour l'assurance-maladie, de 47 à 60 p. 100 pour l'assurance-hospitalisation et de 43 à 76 p. 100 pour l'enseignement postsecondaire[162]. L'Accord sur le financement des programmes établis (FPÉ) de 1977 réunissait en une seule subvention globale les montants versés pour l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire. Un des objectifs énoncés était d'assurer l'égalité entre les provinces, en ce qui concernait le montant de financement fédéral qu'elles recevaient pour les services médicaux et l'enseignement postsecondaire. Fait tout aussi important, les accords avaient prévu un financement fédéral qui resterait indépendant de la croissance des coûts des services de santé et de l'enseignement postsecondaire dans les provinces. Les provinces (sauf le Québec) devaient recevoir des points d'impôt et des versements en espèces. Le montant de ces versements a été fixé à un chiffre par personne plus ou moins égalisé, qui serait indexé selon la moyenne triennale du Produit national brut (PNB) et la croissance démographique de la province[163].

Abandon du partage des coûts, qui devait être d'une durée indéterminée selon le Régime d'assistance publique du Canada

Avec l'adoption en 1966 du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), selon lequel le gouvernement fédéral remboursait aux provinces jusqu'à 50 p. 100 des dépenses admissibles pour la garde d'enfants, *quel que soit* le montant de ces dépenses, le gouvernement fédéral participait pour la première fois au financement et à la prestation de services de garde d'enfants[164]. Au début, le partage des coûts prévu par le RAPC se limitait à l'octroi de subventions pour aider les familles admissibles à faible revenu à payer les frais de garde. En 1972, on y ajoutait un partage des frais de fonctionnement (frais généraux) pour les places utilisées par les enfants dont les parents recevaient une

subvention de remboursement des frais de garde. Une modification des lignes directrices concernant la « probabilité d'un besoin », apportée en 1984, permettait aux provinces d'inclure des familles qui auparavant n'auraient pas été admissibles à la subvention pour les frais de garde, en vertu du RAPC[165]. Par suite des modifications, les dépenses fédérales pour la garde d'enfants, dans le cadre du RAPC, sont passées de 114,5 millions de dollars, en 1985-1986, à 143,9 millions de dollars, en 1987-1988[166]. La disparition de l'accord concernant la durée indéterminée signifiait que les dépenses fédérales continueraient à croître tant que les provinces et les territoires augmenteraient leurs dépenses au chapitre de la garde d'enfants

En 1987, le gouvernement conservateur a présenté un projet de stratégie nationale en matière de garde d'enfants, qui devait comprendre une loi nationale autorisant des dépenses de l'ordre de 3 milliards de dollars, réparties sur sept ans (portées plus tard à 4 milliards), pour la garde d'enfants, par le truchement d'un nouvel accord de financement avec les provinces, en remplacement des dispositions existantes du RAPC concernant la garde d'enfants[167]. Les modifications proposées fixaient un plafond aux contributions fédérales, lesquelles seraient versées durant une période déterminée. Le projet de loi comportait également une formule visant à reconnaître que les provinces n'étaient pas toutes capables de contribuer de la même façon au financement. La combinaison d'un plafond du financement fédéral et de négociations avec chaque province et territoire aurait transformé l'accord de partage des coûts du RAPC, en vigueur pour une durée indéterminée, en l'équivalent de subventions négociées de financement global. Toutefois, contrairement à ce qui se produit dans le cas du financement global, les provinces et les territoires auraient quand même été obligés d'engager des dépenses pour obtenir leur part. Après le déclenchement des élections fédérales de 1988, le projet de loi, dont le Sénat débattait encore, est mort au Feuilleton. Même si les conservateurs ont remporté les élections, ils n'ont jamais présenté d'autre projet de loi concernant la garde d'enfants durant leur deuxième mandat.

En 1990, le gouvernement fédéral résiliait unilatéralement ses accords de partage des coûts dans le contexte du RAPC en annonçant que ses contributions à l'Alberta, à la Colombie-Britannique et à l'Ontario se limiteraient à une croissance annuelle de 5 p. 100 pendant deux ans. Dans les budgets des années suivantes, le gouvernement fédéral prolongeait le plafond de croissance des coûts partagés dans ces trois provinces jusqu'à la fin de l'exercice 1994-1995. Le budget de 1995 est venu à son tour prolonger ce plafond de croissance des remboursements à l'Alberta, à la Colombie-Britannique et à l'Ontario jusqu'à la fin de l'exercice 1995-1996; à partir de ce moment, le RAPC a été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Depuis l'entrée en vigueur du TCSPS, les trois provinces qui avaient été assujetties au plafond des remboursements du RAPC n'ont jamais reçu de compensation pour les pertes qu'elles avaient subies antérieurement. Les transferts aux provinces prévus par le TCSPS ont été répartis entre elles, en 1996-1997, dans la même proportion que si elles avaient toutes reçu les versements combinés du RAPC et du FPÉ en 1995-1996[168].

Le ministère fédéral des Finances a estimé à 2,3 milliards de dollars, entre 1990-1991 et 1994-1995, la perte subie par l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario en raison du plafond des remboursements effectués dans le cadre du RAPC[169]. Toutefois, l'Ontario à elle seule estime ses pertes cumulatives à 7,7 milliards de dollars pour la même période[170].

Le budget de 1994 des libéraux annonçait que les montants accordés aux provinces dans le cadre du RAPC ou de tout autre régime devant lui succéder ne seraient pas supérieurs en 1996-1997 à ce qu'ils avaient été en 1993-1994 [171]. En termes réels, cela signifiait que si une province ou un territoire augmentait considérablement ses dépenses dans le cadre du RAPC, elle ou il ne recevrait pas d'augmentation correspondante des transferts de fonds fédéraux. L'accord à durée indéterminée relatif au partage des coûts était, de ce fait, abandonné.

Réduction du financement

Financement des programmes établis

Le FPÉ comportait deux éléments : un transfert global d'argent et le transfert de points d'impôt sur le revenu (ce qui signifiait que l'impôt sur le revenu équivalant à la valeur de ces points serait versé directement aux provinces et aux territoires plutôt qu'au gouvernement fédéral). Jusqu'en 1983, les transferts en espèces, fondés sur le niveau d'avant 1977 des versements fédéraux pour frais partagés se rapportant aux dépenses provinciales au chapitre de la santé et de l'enseignement postsecondaire, avaient été augmentés chaque année en fonction de la croissance démographique et de l'augmentation totale du Produit national brut (PNB). Par la suite, le volet de l'enseignement postsecondaire a été limité à une croissance de 6 p. 100, puis de 5 p. 100 l'année suivante. En 1986, le gouvernement annonçait que les transferts relatifs au FPÉ seraient fondés sur la croissance du PNB, moins deux points de pourcentage. Cette désindexation signifiait que le montant des transferts était peu susceptible d'augmenter en fonction de l'inflation. En 1989, l'indexation a été limitée à la croissance du PNB, moins trois points de pourcentage. L'année suivante, les transferts des années 1990-1991 et 1991-1992 ont été gelés à leur niveau de 1989-1990. Ce gel a été prolongé en 1991 jusqu'à la fin de 1994-1995[172].

La désindexation partielle imposée en 1986 et en 1989 a eu pour conséquence le retrait de milliards de dollars des transferts fédéraux de fonds aux provinces. On a estimé que les provinces et les territoires, pris ensemble, auraient perdu entre 1986 et l'an 2000 environ 98 milliards de dollars en paiements de transfert au titre des programmes sociaux qui leur auraient été accordés en vertu des dispositions du FPÉ, comparativement à ce qu'elles auraient reçu si le gouvernement fédéral n'avait pas apporté les modifications dont nous venons de parler[173].

Mise en œuvre du TCSPS

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, le gouvernement fédéral avait déjà commencé à imposer des limites à la croissance de ses transferts ou à réduire le pouvoir d'achat qui s'y rapportait au moyen de la désindexation. L'annonce du TCSPS était différente car elle se rapportait à des compressions budgétaires réelles, et non pas simplement à une réduction du taux de croissance des dépenses fédérales.

ANNEXE B

PRINCIPAUX RÉPONDANTS ET RÉPONDANTES

Niveau national

Dianne Bascombe
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance

Jane Beach
Consultante, Étude nationale canadienne sur la garde des enfants

Barbara Cameron
Department of Political Science
Université York

Robert Glossop
L'Institut Vanier de la famille

Sharon Hope Irwin
SpeciaLink
(Association nationale pour les enfants handicapés)

Jamie Kass
Conseillère en puériculture
Syndicat des postiers du Canada

Rosemarie Popham
Groupe de défense des enfants pauvres

Suzanne Peters
Canadian Policy Research Networks Inc.

Penni Richmond
Congrès du Travail du Canada

Sherri Torjman
Caledon Institute of Social Policy

David Ross
Conseil canadien de développement social

Bill Warriner
Saskatchewan Inter-governmental Affairs et
Deputy Ministers' Support Group

Ron Yzerman
Développement des ressources humaines Canada

Alberta

Neil Irvine
Directeur, Programmes des garderies
Alberta Family and Social Services

Chris McCaffrey
Early Childhood Professional Association of Alberta

Karen Charlton
Coordonnatrice, Système de garderies, ville de Medicine Hat
Membre du conseil d'administration
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance

Jake Kuiken
Services à l'enfance, ville de Calgary

Annette LaGrange
Department of Curriculum and Instruction
Université de l'Alberta

Avril Pike
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Colombie-Britannique

David Gilbert
Directeur, Child Care Branch
Ministry of Women's Equality

Maryanne Bird
Directrice générale
Westcoast Child Care Resource Centre

Jean Campbell
Ministry of Skills, Education and Training

Gyda Chud
ECE Continuing Education, Langara College

Rita Chudnovsky
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Penny Coates
Coordonnatrice des garderies
Ville de Vancouver

Susan Harney
Coalition of Child Care Advocates
of British Columbia

Trudy Norton
Early Childhood Educators of B.C.

Manitoba

Gisela Rempel
Directrice, Services de garde d'enfants
Ministère des Services à la famille

Dorothy Dudek
Association manitobaine d'aide à l'enfance

Marie Rosset
Family Day Care Association of Manitoba

Nouveau-Brunswick

Diane Lutes
Conseillère provinciale pour les services de garderie
Bureau pour la famille et Services de prévention
Ministère de la Santé et des Services communautaires

Gayle Keith-Mitton
Early Childhood Coalition/Petite Enfance N.B.

Hélène Legare
Early Childhood Coalition/Petite Enfance N.B.

Marthe Maillet
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Terre-Neuve et Labrador

Don Gallant
Family and Rehabilitative Services
Department of Social Services

Joanne Morris
Early Childhood Education Department
Cabot College

Corriene Murphy
Association of Early Childhood Educators of
Newfoundland and Labrador

Carmella Singleton
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Glynis Taylor
Association of Early Childhood Educators of
Newfoundland

Nouvelle-Écosse

Joan Parks
Director, Prevention and Child Care Services
Department of Community Services

Valerie Blauuw-Thompson
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Sharon Beals
Certification Council of Early Childhood
Educators of Nova Scotia

Sue Wolstenholme
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Margie Vingeault
Child Care Advocacy Association of Nova Scotia,
membre de la Nova Scotia Round Table on Child Care

Territoires du Nord-Ouest

Margaret Jean Patterson
Manager, Early Childhood Programs
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Gillian Moir
Membre du conseil d'administration
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance

Ontario

Bryan Stanish
Direction des services de garde d'enfants
Ministère des Services sociaux et communautaires

Karen Chandler
Early Childhood Education Department, George Brown College,
ex-présidente du Comité de la formation
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance

Robyn Gallimore
Association of Early Childhood Educators of Ontario

Carol Gott
Coalition ontarienne pour l'amélioration des services de garde d'enfants

Kelly Hill
Association des services de bien-être des municipalités

Shirley Hoy
Commissaire des services sociaux
Municipalité de la communauté urbaine de Toronto

Christa Freiler
Social Planning Council
Municipalité de la communauté urbaine de Toronto

Donna Lero
Department of Family Services
Université de Guelph

Kerry McCuaig
Coalition ontarienne pour l'amélioration des services de garde d'enfants

Marna Ramsden
Directrice générale, Division des services à l'enfance
Municipalité de la communauté urbaine de Toronto

Kim Rudd
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Île-du-Prince-Édouard

Kathleen Flanagan Rochon
Early Childhood and Family Services Consultant
Health and Community Services Agency

Mark Forrest
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Ann Hayes-McKenzie
Early Childhood Development Association of P.E.I.

Alice Taylor
Early Childhood Education Program, Holland College

Québec

Daniel Berthiaume
Membre du conseil d'administration
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance

Barbara Kaiser
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Claudette Pitre-Robin
Concertation interrégionale des garderies du Québec

Saskatchewan

Deborah Bryck
Directrice, Child Care Division

Mary Ann Knoll
Saskatchewan Child Care Association

Marta Juorio
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Bernadette Vangool
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

Yukon

Debbie Mauch
Superviseure, Child Care Services Unit
Department of Health and Social Services

Kris Bruneau
Yukon Child Care Association

Rebecca Scherer
Membre du conseil d'administration
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance

ANNEXE C

QUESTIONNAIRE À L'INTENTION DES REPRÉSENTANTES ET DES REPRÉSENTANTS DES ORGANISMES PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX DE GARDE D'ENFANTS

Veuillez cocher chacune des réponses pertinentes aux questions suivantes. Dans certains cas, par exemple pour la première question, plus d'une réponse est possible et vous pouvez en cocher plusieurs. Si vous ne savez pas trop quoi faire, veuillez téléphoner à frais virés à Gillian Doherty, au (905) 845-2550.

Dans la mesure du possible, veuillez renvoyer le questionnaire rempli dans l'enveloppe-réponse affranchie ci-jointe avant le **13 janvier 1997.**

Questionnaire rempli par : _____

1. On semble généralement croire que l'abordabilité des services réglementés de garde d'enfants a diminué au cours des cinq ou six dernières années. Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

   Non ___

   Oui ___

   Je ne sais pas ___

   Si vous avez répondu « oui », laquelle des réponses ci-dessous s'appliquent? Vous pouvez cocher plus d'une réponse.

   Les frais ont augmenté, mais pas le montant de la subvention pour les frais de garde. ___

   Les frais ont augmenté, mais la rémunération moyenne des parents n'a pas augmenté au même rythme. ___

   Les parents à faible revenu ont plus de difficulté à obtenir une subvention qui les aurait aidés à payer ces frais parce que le budget total des subventions a diminué. ___

   Les parents à faible revenu ont plus de difficulté à obtenir une subvention qui les aurait aidés à payer ces frais parce que les critères d'admissibilité ont été resserrés. ___

   Le niveau supérieur de revenu (celui au-dessus duquel un parent n'est plus admissible) a été réduit. ___

Autre, veuillez préciser_____

2. Les statistiques officielles sur le nombre de places dans les garderies (réglementées) dans les provinces et les territoires laissent croire que le nombre de places disponibles dans les garderies a très peu diminué, voire pas du tout. Toutefois, certains des principaux intervenants et intervenantes ont laissé entendre que des places se perdent simplement parce qu'on n'y affecte plus de personnel (bien qu'elles restent officiellement sur les listes des garderies réglementées). La raison en est que les garderies ne parviennent plus à remplir toutes leurs places. Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

Non ___

Oui ___

Je ne sais pas ___

3. On a laissé entendre que certains dispensateurs ou dispensatrices de services réglementés de garde en milieu familial s'occupent d'un plus petit nombre d'enfants que celui pour lequel un permis a été accordé. Cela pourrait se produire parce que les parents n'ont pas les moyens d'acquitter les frais, ce qui fait que les dispensatrices ou les dispensateurs de services ne parviennent pas à remplir toutes leurs places. Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

Non ___

Oui ___

Je ne sais pas ___

4. Dans certaines provinces ou certains territoires, il semble que le gouvernement encourage activement les garderies commerciales (à but lucratif). Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

Non ___

Oui ___

Je ne sais pas ___

5. Certains des principaux intervenants et intervenantes ont laissé entendre que, dans leur province ou territoire, le gouvernement a tendance à encourager l'aménagement d'un plus grand nombre de places dans les services de garde en milieu familial plutôt que dans les garderies. Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

Non ___

Oui ___

Je ne sais pas ___

6. À certains endroits, il semble que la fréquence des visites de contrôle sur place (pour l'octroi de permis) effectuées par le gouvernement ait diminué au cours des cinq ou six dernières années.

Est-ce le cas dans votre province ou territoire?

Non ___

Oui ___

Je ne sais pas ___

Y a-t-il des rumeurs laissant entendre que ce pourrait être le cas?

Non ___

Oui ___

7. Des changements se sont-ils produits depuis l'**été de 1995** dans l'un ou l'autre des éléments suivants :

Le montant, le type, ou les deux, des subventions de fonctionnement versées aux **garderies**, c'est-à-dire une subvention accordée chaque année à une garderie par le gouvernement de votre province ou territoire, par exemple une subvention de fonctionnement, une subvention d'encouragement à recevoir des nourrissons, une subvention d'amélioration des salaires, une subvention pour besoins spéciaux?

Non ___ Oui ___

Le montant maximal de la subvention pour les frais de garde par enfant?

Non ___ Oui ___

Le montant que doit payer un parent subventionné, qu'on appelle parfois des « frais d'utilisation » ou « récupération »?

Non ___ Oui ___

Avez-vous entendu dire, ou a-t-il été annoncé officiellement que des changements seraient apportés dans les trois éléments susmentionnés en 1997?

Non ___ Oui ___

Si vous avez répondu « oui » à l'une ou l'autre des questions ci-dessus, veuillez fournir quelques détails dans l'espace ci-après, par exemple les montants, l'année de mise en œuvre.

Merci de votre aide.

ANNEXE D

PARTICIPANTES ET PARTICIPANTS AU FORUM

Jane Beach
Consultante, Étude nationale canadienne sur la garde des enfants

Karen Charlton
Ville de Medicine Hat, Alberta

Gyda Chud
Early Childhood Education Department
Langara College, Vancouver

Sharon Hope Irwin
SpeciaLink, Nouvelle-Écosse
(programme national pour l'intégration des enfants handicapés)

Jaime Kass
Conseillère en puériculture
Syndicat des postiers du Canada

Mary Ann Knoll
Saskatchewan Child Care Association

Donna Lero
Department of Family Studies
Université de Guelph, Ontario

Kerry McCuaig
Coalition ontarienne pour l'amélioration des services de garde d'enfants

Joanne Morris
Fédération canadienne des services de garde à l'enfance
Terre-Neuve

Rosemarie Popham
Groupe de défense des enfants pauvres

Kathleen Flanagan Rochon
Conseillère de la petite enfance et de la famille
Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

ANNEXE E

Annexe E-1
Subventions périodiques accordées aux programme s réglementés de garderie à plein temps pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, par administration

Administration	Type de subvention	1993	1995	Commentaires et mise à jour
Terre-Neuve et Labrador	Subvention de fonctionnement	aucune	aucune	Subventions suspendues en 1993 et non rétablies
Île-du-Prince-Prince-Édouard	Subvention de fonctionnement	0,91 $ par jour, par place	aucun changement	En 1991, la subvention d'entretien des garderies a été gelée et les garderies qui ont ouvert leurs portes après cette date ne peuvent pas l'obtenir. Cette mesure touche 30 garderies sur 132. En 1993, toutes les subventions de fonctionnement ont été réduites de 9 p. 100 par rapport au niveaux de 1992, à l'exception des subventions d'encouragement pour nourrissons
	Subvention d'encouragement pour nourrissons	250 $ par nourrisson, par année	aucun changement	
	Subvention pour besoins spéciaux	jusqu'à 11 $ l'heure	aucun changement	
Nouvelle-Écosse	Amélioration des salaires	3,25 $ par jour, par place	aucun changement	Aucun changement
	Subvention d'encouragement pour nourrissons	21,00 $ par nourrisson, par jour	21,45 $ par nourrisson, par jour	
	Subvention pour le matériel	130 $ par place, par année	aucun changement	
	Subvention pour besoins spéciaux	jusqu'à 22 $ par enfant, par jour	aucun changement	
Nouveau-Brunswick	Subvention de fonctionnement	13,55 $ par place, par année	aucune	En 1994, les subventions de fonctionnement ont été réduites de 50 p. 100; en 1995, elles ont été supprimées
	Subvention pour besoins spéciaux	3 000 $ par place, par année	aucun changement	
Québec	Subvention de fonctionnement	34 202 $ par année, plus 30 p. 100 du revenu de la garderie	Selon une formule, environ 2 500 $ à 3 000 $ par année, par enfant d'âge préscolaire, montant auquel s'ajoute la subvention pour nourrissons	En 1996, le gouvernement provincial a annoncé que les nouvelles garderies à but lucratif ne seraient pas admissibles aux subventions de fonctionnement périodiques
	Subvention d'encouragement pour nourrissons	6,59 $ par nourrisson, par jour	8 $ par nourrisson, par jour	
	Subvention pour besoins spéciaux	18,31 $ par enfant, par jour, plus jusqu'à 1 567 $ pour le matériel spécial	19,66 $ par enfant, par jour, plus un montant maximal de 1 629 $ pour le matériel spécial	

ANNEXE E-2

Subventions périodiques accordées aux programmes réglementés de garderie à plein temps pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, par administration

Administration	Type de subvention	1993	1995	Commentaires et mise à jour
Ontario	Amélioration des salaires Subvention pour besoins spéciaux	Environ 5 000 $ par année, par personne employée Le montant dépend de la disponibilité des fonds et des besoins de l'enfant	Environ 6 000 $ par année, par personne employée Le montant dépend de la disponibilité des fonds et des besoins de l'enfant	La subvention d'amélioration des salaires a été plafonnée en 1996; par conséquent, les nouvelles garderies ne peuvent pas l'obtenir. Dans un document de consultation de 1996 du gouvernement, on propose de réduire cette subvention pour toutes les garderies afin d'augmenter les subventions pour les frais de garde
Manitoba	Subvention de fonctionnement Subvention d'encouragement pour nourrissons Subvention pour besoins spéciaux	1 196 $ par place d'enfant d'âge préscolaire, par année 1 768 $ par nourrisson, par année Disponible en théorie, mais il y a actuellement une liste d'attente	aucun changement aucun changement aucun changement	En 1993, les subventions de fonctionnement ont diminué de 4 p. 100 par rapport à l'année précédente pour les services de garde d'enfant et de 50 p. 100 pour les garderies éducatives. Les garderies qui ont ouvert leurs portes après 1992 ne sont pas admissibles aux subventions de fonctionnement
Saskatchewan	Subvention de fonctionnement Subvention aux centres pour adolescents Subvention pour besoins spéciaux	nourrissons = 40 $, jeunes enfants = 35 $, enfants d'âge préscolaire = 30 $ par place, par mois 425 $ par enfant, par mois 200 $ par enfant, par mois	aucun changement aucun changement De 200 $ à 300 $ par enfant, par mois (selon les besoins)	En 1996, une subvention d'amélioration des salaires a été mise en place et promise pour trois ans. Chaque personne employée reçoit 75 $ par mois
Alberta	Subvention de fonctionnement Subvention pour besoins spéciaux	nourrissons = 180 $, jeunes enfants = 100 $, enfants d'âge préscolaire = 78 $ par place, par mois Le montant dépend de la disponibilité des fonds et des besoins de l'enfant	nourrissons = 165 $, jeunes enfants = 85 $, enfants d'âge préscolaire = 65 $ par place, par mois aucun changement	En 1990, la subvention de fonctionnement était la suivante : nourrissons = 257 $, jeunes enfants = 131 $, enfants d'âge préscolaire = 78 $ par place, par mois En 1996, la subvention de fonctionnement a encore été réduite jusqu'à une moyenne de 73 $ par place

BEST COPY AVAILABLE

ANNEXE E-3

Subventions périodiques accordées aux programmes réglementés de garderie à plein temps pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, par administration

Administration	Type de subvention	1993	1995	Commentaires et mise à jour
Colombie-Britannique	Subvention de fonctionnement	aucune	aucune	Bien qu'il n'y ait pas eu d'annonce officielle, les garderies signalent que, depuis la fin de 1995, la subvention d'amélioration des salaires et la subvention d'encouragement pour nourrissons ont été gelées*
	Amélioration des salaires	aucune	Selon une formule; le montant varie donc d'un centre à l'autre	
	Subvention d'encouragement pour nourrissons	5 $ par nourrisson, par jour	5 $ par nourrisson, par jour	
	Subvention pour besoins spéciaux	Le montant dépend des besoins de l'enfant	Le montant dépend des besoins de l'enfant	
Territoires du Nord-Ouest	Subvention de fonctionnement	De 5,00 $ à 9,50 $ par place, par jour; le montant dépend de l'emplacement géographique	Jusqu'à 14,25 $ par place, par jour; le montant dépend de l'emplacement géographique de la garderie	En 1996, on a mis en place une subvention pour besoins spéciaux de 7,50 $ par enfant, par jour
	Subvention pour besoins spéciaux	aucune	aucune	
Yukon	Subvention de fonctionnement	Selon une formule, une garderie d'environ 20 places en moyenne recevrait 34 200 $ par année	Aucun changement dans l'approche, mais les subventions de fonctionnement ne sont offertes qu'aux garderies qui ont obtenu leur permis avant septembre 1995. Si une garderie qui reçoit une subvention ferme ses portes, une garderie qui a obtenu son permis après septembre 1995 devient alors admissible à une subvention.	Aucun changement
	Subvention d'encouragement pour nourrissons	Le coût supplémentaire de la garde de nourrissons est calculé dans la formule de la subvention de fonctionnement		
	Subvention pour besoins spéciaux	Le coût supplémentaire de la garde d'un enfant ayant des besoins spéciaux est calculé dans la formule de subvention de fonctionnement		

Sources : Child Care Resource and Research Unit, 1993; 1997; interviews menées avec les principaux répondants et répondantes aux fins de la présente étude.

Remarques : Les subventions d'amélioration des salaires versées à une garderie doivent servir uniquement à augmenter les salaires des membres du personnel. Les subventions d'encouragement pour nourrissons visent à reconnaître le coût supplémentaire de la garde de nourrissons. Une subvention pour besoins spéciaux vise à reconnaître le coût supplémentaire de la garde d'un enfant qui a des besoins spéciaux.

* Les garderies qui ont commencé leurs activités en novembre 1995 ou après signalent qu'on a rejeté leurs demandes de subventions d'amélioration des salaires des membres du personnel. Les garderies qui existaient avant n'ont pas pu obtenir de subventions d'amélioration des salaires pour les nouveaux membres du personnel. Aucune nouvelle garderie n'a pu obtenir de subvention d'encouragement pour nourrissons.

BEST COPY AVAILABLE

ANNEXE E-4
SUBVENTIONS PÉRIODIQUES AUX SERVICES RÉGLEMENTÉS DE GARDE DE JOUR EN MILIEU FAMILIAL, PAR ADMINISTRATION

Administration	1993	1995	Commentaires et mise à jour
Terre-Neuve et Labrador	Aucun service réglementé de garde de jour en milieu familial	Aucun service réglementé de garde de jour en milieu familial	Aucun service réglementé de garde de jour en milieu familial
Île-du-Prince-Édouard	450 $ par année (Cela représente une réduction de 9 p. 100 par rapport aux niveaux de 1992)	aucun changement	aucun changement
Nouvelle-Écosse	10 p. 100 du taux journalier approuvé ou 1,65 $ par jour, par place	aucun changement	aucun changement
Nouveau-Brunswick	aucune	aucune	aucun changement
Québec	22 800 $ pour les établissements de 50 places ou plus, 11 400 $ pour ceux de moins de 50 places, plus 312 $ par enfant, par année et 1 253 $ par personne qui dispense des services de garde	23 498 $ pour les établissements de 50 places ou plus, 11 849 $ pour les autres, plus 325 $ par enfant, par année et 1 302 $ par personne qui dispense des services de garde	aucun changement
Ontario	Subvention d'administration aux établissements basée sur une formule; la province ne peut pas fournir les chiffres réels	Subvention d'administration aux établissements basée sur une formule; la province ne peut pas fournir les chiffres réels	aucun changement
Manitoba	Jusqu'à 572 $ pour un nourrisson et 195 $ pour un enfant d'âge préscolaire, par mois	aucun changement	aucun changement
Saskatchewan	nourrissons = 40 $, jeunes enfants = 35 $, enfants d'âge préscolaire = 30 $ par enfant, par mois	aucun changement	aucun changement
Alberta	103 $ par nourrisson ou par jeune enfant et 65 $ par enfant d'âge préscolaire par mois à l'organisme de surveillance	95 $ par nourrisson ou par jeune enfant, pour les 10 premiers enfants, puis 71 $, 65 $ par enfant, pour les enfants âgés de 3 ans à 4 ans et demi, 53 $ par enfant pour les enfants de plus de 4 ans et demi	En 1996, la subvention a été réduite jusqu'à une moyenne de 73 $ par enfant
Colombie-Britannique	3 $ par nourrisson ou par jeune enfant, par jour	3 $ par nourrisson ou par jeune enfant, par jour	aucun changement
Territoires du Nord-Ouest	De 5 $ à 9,50 $ par place, par jour; le montant dépend de l'emplacement géographique	Jusqu'à 14,24 $ par place, par jour; le montant dépend du lieu géographique	aucun changement
Yukon	Basé sur une formule calculée selon l'âge des enfants et le coût des services de garde	Aucun changement dans l'approche, mais les subventions ne sont accordées qu'aux garderies qui ont obtenu leur permis avant septembre 1995	aucun changement

Sources : Childcare Resource and Research Unit, 1993; 1997; interviews menées avec les principaux répondants et répondantes aux fins de la présente étude.

GLOSSAIRE

Abordabilité

L'abordabilité dépend de la proportion du revenu familial après impôts nécessaire pour acheter des services de garde d'enfants. Si, par exemple, l'achat de services de garde coûte 10 p. 100 du revenu après impôts de la famille, ces services seront jugés abordables, car il reste encore un revenu suffisant pour payer la nourriture, le logement, des vêtements et d'autres biens. Les services de garde d'enfants ne seraient pas jugés abordables s'il fallait verser pour les obtenir 50 p. 100 du revenu après impôts.

Financement des programmes établis (FPÉ)

Accord conclu entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, selon lequel le gouvernement fédéral transférait aux provinces et aux territoires de l'argent et des points d'impôt sur le revenu. Ce programme visait à aider à dispenser des services de santé et d'enseignement postsecondaire. Toutefois, rien n'obligeait les provinces et les territoires à utiliser réellement les fonds à cette fin. Ce programme a été remplacé par le TCSPS.

Garde d'enfants en milieu familial

Services de garde d'enfants fournis par des personnes autres que les parents, au domicile de ces personnes.

Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

Accord conclu entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, permettant au gouvernement fédéral de rembourser aux provinces et aux territoires certaines de leurs dépenses admissibles pour les services sociaux, y compris la garde d'enfants. Ce régime a été remplacé par le TCSPS.

Services de garde réglementés

Services de garde d'enfants en garderie ou en milieu familial, assujettis à une réglementation établie par la province ou le territoire où ils sont dispensés. Ces services doivent se conformer à des normes gouvernementales et sont surveillés par une personne de l'extérieur.

Services en garderie

Services de garde réglementés et surveillés qui sont dispensés à des groupes d'enfants par des personnes autres que leurs parents, dans un établissement autre que le domicile de l'enfant.

Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)

Subvention globale accordée par le gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires à titre de contribution à leurs dépenses engagées pour les services de santé, l'aide sociale et les programmes sociaux connexes, ainsi que pour l'enseignement postsecondaire.

BIBLIOGRAPHIE

Abella, Rosalie S. (1984). *Égalité en matière d'emploi : Rapport d'une commission d'enquête,* Ottawa , Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi.

Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (1993). *Des services de garde pour les femmes immigrantes et pour les femmes appartenant à une minorité visible. Campagne de garde à l'enfance, 1993,* Ottawa, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance.

Bach, Sandra et Susan Phillips (1997). « Constructing a new social union: Child care beyond infancy? », dans *How Ottawa spends, 1997-1998. Seeing red: A Liberal report card,* G. Swimmer (dir.), Ottawa, Carleton University Press.

Baines, Carol T., Patricia M. Evans et Sheila M. Neysmith (1991). « Caring: Its impact on the lives of women. », dans *Women's Caring,* Carol T. Baines, Patricia M. Evans et Sheila M. Neysmith (dir.). Toronto, McClelland and Stewart.

Battle, Ken et Sherri Torjman (1993). *Federal social programs: Setting the record straight,* Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy.

———(1995a). *Lest we forget: Why Canada needs strong social programs,* Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy.

———(1995b). *How Finance re-formed social policy,* Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy.

Betcherman, Gordon et Richard Chaykowski (1996). *The changing workplace: Challenges for public policy,* Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada.

Biggs, Margaret (1996). « Building blocks for Canada's new social union. », document de travail non publié, Ottawa, Canadian Policy Research Networks Inc.

Cameron, Barbara (1992). *Structure and management,* document rédigé pour la Conférence nationale sur la garde d'enfants, Ottawa, du 15 au 19 octobre 1992, Ottawa, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance.

Campagne 2000 (1995). *Rapport,* Toronto, Campagne 2000.

Canada (1982). *Loi constitutionnelle de 1982,* Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Canada, Chambre des communes (1987). Comité spécial sur la garde des enfants, *Des obligations partagées,* Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Canada, Chambre des communes (1995). Comité permanent du développement des ressources humaines, *Équité, sécurité et perspectives d'avenir : Les Canadiens, maîtres d'œuvre du renouveau social,* Ottawa, Groupe Communication Canada.

Canada, Développement des ressources humaines (1994a). *Situation de la garde de jour au Canada, 1993,* Ottawa, ministre d'Approvisionnements et Services Canada.

——— (1994b). *La sécurité sociale dans le Canada de demain : Document de travail,* Ottawa, Développement des ressources humaines Canada.

——— (1994c). *Garde d'enfants et développement de l'enfant : Un document d'information,* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.

——— (1995). *Situation de la garde de jour Canada, 1994,* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.

——— (1996). Communiqués, Ottawa, le 13 décembre.

Canada, Multiculturalisme et Citoyenneté (1991). *Convention relative aux droits de l'enfant,* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.

Canada, Santé nationale et Bien-être social (1974). *Situation de la garde de jour au Canada, 1974,* Ottawa, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

——— (1980). *Situation de la garde de jour au Canada, 1979,* Ottawa, Santé nationale et Bien-être social.

——— (1990). *Situation de la garde de jour au Canada, 1989,* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.

——— (1991). *Situation de la garde de jour au Canada, 1990,* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.

——— (1992). *Situation de la garde de jour au Canada, 1991,* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.

——— (1993). *Situation de la garde de jour au Canada, 1992,* Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.

Canadian Institute for Advanced Research (1994). *Symposium proceedings: Meeting the needs of children,* Ottawa, le 1er octobre 1994, Toronto, Canadian Institute for Advanced Research.

Childcare Resource and Research Unit (1990). *Child care information sheets: The provinces and territories, 1989*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto.

———(1993). *Child care in Canada: Provinces and territories, 1993*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

——— (1997). *Child Care in Canada: Provinces and Territories*, 1995, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

Coalition nationale pour des services de garderie ruraux (1995). *Presentation to the Standing Committee on Human Resources Development*, Langruth, Manitoba, Coalition nationale pour des services de garderie ruraux.

Comité consultatif fédéral, provincial et territorial sur la santé de la population (1996). *Rapport sur la santé des Canadiens*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.

Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada (1970). *La situation de la femme au Canada*, Ottawa, Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada.

Commonwealth de l'Australie, Department of Community Services and Health (1991). *Annual census of child care services*, Canberra, Commonwealth de l'Australie.

Condition féminine Canada (1985). *Les stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme*, Ottawa, Condition féminine Canada.

——— (1995b). *À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, Ottawa, Condition féminine Canada.

——— (1995c). *Programme d'action de Beijing : Principales réalisations de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes*, Ottawa, Condition féminine Canada.

Conférence annuelle des Premiers ministres (1997). Communiqué, St. Andrews-by-the-Sea, 8 août.

Conseil canadien de développement social (1993). *Focus on child care*, Ottawa, Conseil canadien de développement social.

——— (1996). *Le progrès des enfants au Canada*, Ottawa, Conseil canadien de développement social.

Conseil de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale (1995). *Rapport aux Premiers ministres,* St. John's, Terre-Neuve, Conseil de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale.

——— (1996). *Issues paper on social policy reform and renewal: Next steps,* Jasper, Alberta, Conseil de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale.

Conseil national de la prévention du crime (1996). *It takes a whole community to prevent youth crime,* Ottawa, Conseil national de la prévention du crime.

Courchene, Thomas J. (1994). *Social Canada in the millennium,* Toronto, C.D. Howe Institute.

Cox, Wendy (1996). « Provinces used as an excuse to kill child care pledge », *The Vancouver Sun,* 17 février.

Culkin, Mary L., John Morris et Suzanne Helburn (1991). « Quality and the true cost of child care », *Journal of Social Issues,* vol. 47, n° 2.

Doherty, Gillian (1991). *Factors related to quality in child care: A review of the literature,* Toronto, ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario.

——— (1994). « Quality child care: Contextual factors », *Interaction,* vol. 7, n° 2.

——— (1996). *The great child care debate: The long-term effects of non-parental child care,* Toronto, Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto.

——— (1997). *Zero to six: The basis for school readiness,* Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada.

Doherty, Gillian et Barbara Stuart (1996). *A profile of quality in Canadian child care centres,* Guelph, Ontario, Department of Family Studies, Université de Guelph.

Doherty, Gillian, Ruth Rose, Martha Friendly, Donna S. Lero et Sharon Hope Irwin (1995). *Child care: Canada can't work without it,* Toronto, Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies.

Dupré, Stefan J. (1996). « Taming the monster: Debt, budgets and federal-provincial fiscal relations at the fin de siècle. », dans *Provinces and Canadian provincial politics,* Christopher Dunn (dir.), Peterborough, Ontario, Broadview Press.

Duxbury, Linda et Christopher Higgins (1994). « Families in the economy. », dans *Canada's changing families: Challenges to public policy*, Maureen Baker (dir.), Ottawa, L'Institut Vanier de la famille.

Fédération canadienne des services de garde à l'enfance (1991). *Énoncé de principe national sur la qualité dans les services de garde*, Ottawa, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance.

Fédération canadienne des services de garde à l'enfance/Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (1992). *Caring for a living*, Ottawa, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance.

Forum national sur la santé (1996). *La santé au Canada, un héritage à faire fructifier*, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Friendly, Martha (1994). *Child care policy in Canada: Putting the pieces together*, Don Mills, Ontario, Addison-Wesley Publishers Limited.

Friendly, Martha and Mab Oloman (1996). « Child care at the centre: Child care on the social, economic and political agenda in the 1990s », dans *Remaking Canadian social policy: Social security in the late 1990s*, Jane Pulkingham et Gordon Ternowetsky (dir.),.Halifax, Fernwood Publishing.

The Globe and Mail, 16 février 1996.

Gouvernement du Canada (1995a). *Budget en bref*, Ottawa, ministère des Finances.

——— (1995b). *Plan budgétaire*, Ottawa, ministère des Finances.

——— (1996a). *Plan budgétaire*, Ottawa, ministère des Finances.

——— (1996b). *Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-cinquième Législature du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada.

——— (1997). *Plan budgétaire*, Ottawa, ministère des Finances.

Guest, Denis (1985). *The emergence of social security in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press.

Insight Canada Research (1996). *National Child Care Survey*, Toronto, Insight Canada Research.

Jetté, Debby et Christine Dumont-Smith (1994). *Our children, our responsibility: Blueprint for action*, Ottawa, Conseil national des autochtones du Canada.

Krahn, Harvey (1992). *La qualité des emplois dans le secteur des services,* Ottawa, Statistique Canada, n° 71-534F 11-612F au catalogue.

LaGrange, Annette et Malcolm Read (1993). « Those who care », dans *Focus,* vol. 1.

MacBride-King, Judith (1990). *Concilier le travail et la famille : un défi de taille dans les années 1990,* Ottawa, Conference Board du Canada.

Mendelson, Michael (1995). *Looking for Mr. Good-Transfer: A guide to the CHST negotiations,* Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy.

Mijanovich, Tod et David Long (1995). *Créer une solution de rechange à l'aide sociale,* Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada.

Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario (1996). *Amélioration des services de garde d'enfants en Ontario : Examen des services de garde d'enfants de l'Ontario,* Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

Parti libéral du Canada (1993). *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : Le plan d'action libéral pour le Canada,* Ottawa, Parti libéral du Canada.

Phillips, Deborah, Carollee Howes et Marcy Whitebook (1992). « The social policy context of child care: Effects of quality », dans *American Journal of Community Psychiatry,* vol. 20, n° 1.

Phillips, Susan D. (1989). « Rock-a-bye Brian: The National Strategy on Child Care », dans *How Ottawa spends: The buck stops where?,* Katherine A. Graham (dir.), Don Mills, Ontario, Oxford University Press, p. 165 à 208.

Reid, Angus (1996). *Shakedown: How the new economy is changing our lives,* Toronto, Doubleday Canada Ltd.

Rose, Ruth et Diane Richard (1994). « Qui profite des programmes publics de financement des services de garde? Le cas du Québec », dans *Articles sur l'égalité économique,* rédigés pour le Colloque sur l'égalité économique, Ottawa, les 29 et 30 novembre 1993, Ottawa, Condition féminine Canada.

Secrétariat d'État (Situation de la femme) (1993). *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,* Ottawa, Secrétariat d'État (Situation de la femme).

La 16e Conférence annuelle des Premiers ministres (1996). Communiqué, St John's, le 28 mars.

Smith, Peter K. et Kevin J. Connolly (1986). « Experimental studies of the preschool environment: The Sheffield Project », dans *Advances in early education and day care*, vol. IV, Steven Kilmer (dir.), Greenwich, Conn., JAI Press.

Townson, Monica (1985). *Le financement de la garde des enfants : dispositions actuelles*. Études servant de base au Rapport du groupe d'étude sur la garde des enfants, Ottawa, Condition féminine Canada.

Nations Unies (1991). *Convention relative aux droits de l'enfant*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada.

Whitebook, Marcy, Carolee Howes et Deborah Phillips (1990). *Who cares? Child care teachers and the quality of care in America*, Oakland, Californie, The National Child Care Staffing Study.

Notes

1 Doherty, 1994, p. 36.

2 Doherty *et al.*, 1995, tableau 8, p. 46

3 *Ibid.*, p. 50.

4 Jetté et Dumont-Smith, 1994.

5 Coalition nationale pour des services de garderie ruraux, 1995.

6 Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 1993.

7 Friendly et Oloman, 1996, p. 273.

8 Doherty *et al.*, *op. cit.*, p. 39 à 44. L'abordabilité dépend de la proportion du revenu familial après impôts nécessaire pour acquitter les frais des services de garde d'enfants. Si, par exemple, ces frais représentent 10 p. 100 du revenu après impôts d'une famille, les services sont plus abordables que si les frais représentent 50 p. 100 de ce revenu.

9 Friendly et Oloman, *op. cit.*, p. 281.

10 *Ibid.*, p. 282.

11 Friendly, 1994, p. 143.

12 Parti libéral du Canada, 1993, p. 4. Les libéraux se sont engagés à consacrer 720 millions de dollars de plus aux services de garde d'enfants sur trois ans. En 1997, le gouvernement fédéral a dépensé environ un tiers de moins (105 millions de dollars) qu'en 1993 pour les services de garde d'enfants destinés à la population générale et environ 274 millions de dollars de moins que ce qu'il avait promis dans le *Livre rouge* (Bach et Phillips 1997, tableau 10.1, p. 246).

13 Voir l'analyse au chapitre 3 et les annexes E-1 et E-2.

14 Le gouvernement du Québec a fait exception. Malgré plusieurs demandes, il n'a pas été possible d'obtenir une interview.

15 Cameron, 1992, p. 7.

16 Guest, 1985, p. 180.

17 *Loi constitutionnelle de 1982*, paragraphe 36(2).

18 Mendelson, 1995, p. 4.

19 Townson, 1985.

20 Ron Yzerman, Développement des ressources humaines Canada, communication personnelle.

21 Canada, Santé nationale et Bien-être social, 1974, p. 2.

22 *Ibid.*

23 Canada, Santé nationale et Bien-être social, 1990, p. 3.

24 *Ibid.*

25 Doherty *et al.*, 1995, p. 4.

26 Courchene, 1994, p. 151.

27 Dupré, 1996, p. 387.

28 *Ibid.*, tableau 1, p. 381.

29 Canada, Santé nationale et Bien-être social, 1990, *op. cit.*, p. 3.

30 Développement des ressources humaines Canada, 1994, p. 3.

31 Voir tableaux 1 et 2, chapitre 3.

32 Renseignements pour les rapports annuels du gouvernement fédéral intitulés *Situation de la garde de jour au Canada,* complétés de données de Nicole Ryan, du ministère de la Santé de la Colombie-Britannique.

33 Dupré, *op. cit.*, p. 389.

34 Courchene, *op. cit.*, tableau 33, p. 216.

35 Doherty *et al.*, *op. cit.*, tableau 8, p. 46.

36 *Ibid.*

37 Courchene, *op. cit.*, p. 127.

38 Dupré, *op. cit.*, tableau 2, p. 385.

39 Battle et Torjman, 1995a, p. 14.

40 Gouvernement du Canada, 1995b, tableau 3.7, p. 64.

41 Dupré, *op. cit.*, p. 389.

42 Battle et Torjman, 1995b, p. 4.

43 Guest, *op. cit.*, p. 147 et 148.

44 *Ibid.*, p. 162 et 163.

45 Gouvernement du Canada, 1996b, p. 7.

46 *Ibid.*

47 Gouvernement du Canada, 1996a, p. 53.

48 *Ibid.*, p. 57.

49 Friendly et Oloman, 1996, p. 276.

50 Phillips, 1989, p. 172.

51 Gayle Keith-Mitton, Hélène Legaré et Marthe Maillet, Nouveau-Brunswick, communication personnelle.

52 Ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1996, p. 24.

53 Commonwealth de l'Australie, Department of Community Services and Health, 1991.

54 Doherty *et al.*, 1995, tableau 7, p. 44.

55 Childcare Resource and Research Unit, 1997.

56 Fédération canadienne des services de garde à l'enfance et Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 1992, tableau A58, p. 34.

57 Conseil canadien de développement social, 1996, p. 19.

58 Principaux répondants et répondantes de chaque province, communication personnelle.

59 Principaux répondants et répondantes de chaque province, communication personnelle.

60 Contrairement aux autres provinces et aux territoires, les subventions en Ontario sont administrées par chaque municipalité et par des sociétés approuvées. Il n'y a donc pas de collecte centrale des données. Les renseignements fournis proviennent des principaux répondants et répondantes de l'Ontario.

61 Kathleen Flanagan Rochon, Île-du-Prince-Édouard, communication personnelle.

62 Ministère des services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1996, *op. cit.*, p. 15.

63 Chris McCaffey et Avril Pike, Alberta, communication personnelle.

64 *Ibid.*

65 Jane Beach, consultante pour l'étude du secteur des services de garde d'enfants de Développement des ressources humaines, communication personnelle.

66 Données de 1993 et de 1994 tirées des publications annuelles pertinentes du gouvernement fédéral intitulées *Situation de la garde de jour au Canada* (Canada, Développement des ressources humaines Canada 1994, 1995) et données de 1995 provenant de *Child Care in Canada: Provinces and Territories, 1995* (Childcare Resource and Research Unit 1997).

67 Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, 1991.

68 Culkin *et al.*, 1991, p. 71 et 72.

69 Whitebook *et al.*, 1990, p. 112.

70 Doherty, 1994, p. 32 à 36.

71 Doherty et Stuart, 1996; Phillips *et al.*, 1992, p. 25 à 51.

72 Doherty *et al.*, *op. cit.*, p. 9.

73 Childcare Resource and Research Unit, 1997.

74 Ministère des services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1996, *op. cit.*, p. 24.

75 Doherty, 1991.

76 Gillian Doherty, communication personnelle.

77 Karen Chandler, George Brown College, Ontario; Alice Taylor, Holland College, Île-du-Prince-Édouard, communication personnelle.

78 Karen Chandler, George Brown College, Ontario, et président sortant, Comité de la formation, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, communication personnelle.

79 Karen Chandler, George Brown College, Ontario; Glynis Taylor, Westviking College, Terre-Neuve communication personnelle.

80 Baines *et al.*, 1991, p. 11.

81 *Ibid.*

82 Fédération canadienne des services de garde à l'enfance et Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance, 1992.

83 *Ibid.*, Résumé, p. 1.

84 Abella, 1984, p. 178.

85 Calculs spéciaux effectués à partir du recensement de 1991 de Statistique Canada, pour l'étude du secteur canadien des services de garde d'enfants.

86 Calculs spéciaux effectués pour le présent document par le Centre de statistiques internationales, Conseil canadien de développement social.

87 Krahn, 1992, tableau 1.9, p. 22.

88 Karen Chandler, George Brown College, Ontario, communication personnelle.

89 Glynis Taylor, Westviking College, Terre-Neuve, communication personnelle.

90 Smith et Connolly, 1986, p. 27 à 67.

91 LaGrange et Read, 1993, p. 7 à 11; Rose et Richard, 1991, p. 227 à 245.

92 Rose et Richard, *Ibid.*, p. 241.

93 Betcherman et Chaykowski, 1996, p. 8.

94 Scott Henderson, Student Support Branch, Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO), ministère de l'Éducation de l'Ontario, communication personnelle.

95 Karen Chandler, George Brown College, et Donna Lero, Université de Guelph, communication personnelle.

96 Doherty *et al.*, *op. cit.*, tableau 8, p. 48.

97 *Ibid.*, p. 52 et 53.

98 Jetté et Dumont-Smith, 1994.

99 Coalition nationale pour des services de garderie ruraux, 1995.

100 Conseil canadien de développement social, 1993, p. 6.

101 Phillips, 1989, p. 165 à 208.

102 Parti libéral du Canada, 1993, p. 40.

103 Bach et Phillips, 1997.

104 Parti libéral du Canada, *op. cit.* p. 40.

105 Battle et Torjman, 1995, p. 5.

106 Développement des Ressources humaines Canada, 1994a, p. 53.

107 Développement des Ressources humaines Canada, 1994b, p. 2.

108 *Ibid.*, p. 25.

109 *Ibid.*, p. 1.

110 Canada, Chambre des communes, 1995, p. 69.

111 *Ibid.*, p. 69 et 70.

112 Canada, Développement des ressources humaines, 1996, p. 2.

113 *The Globe and Mail*, 16 février 1996, p. A1; Cox, 1996, p. A5.

114 Conseil de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale, 1996, p. 1 et 4.

115 *Ibid.* p. 18.

116 La 16e Conférence annuelle des premiers ministres, 1996, p. 1.

117 Conseil de ministres sur la refonte et le renouvellement de la politique sociale, 1996, p. 4.

118 Bill Warriner, Department of Inter-Governmental Affairs de la Saskatchewan, communication personnelle.

119 *The Globe and Mail*; Cox,. *op. cit.*

120 Gouvernement du Canada, 1996b, p. 7.

121 Bill Warriner, Department of Inter-Governmental Affairs de la Saskatchewan, communication personnelle.

122 Biggs, 1996, p. 1.

123 *Ibid.*

124 Guest, 1985, p. 147 et 148 et 155 à 159.

125 Bach et Phillips, *op. cit.*, p. 236.

126 Parti libéral du Canada, *op. cit.*, p. 74.

127 Bach et Phillips, *op. cit.*, p. 236.

128 Doherty, 1996.

129 Forum national sur la santé, 1997, p. 7.

130 *Ibid.*, p. 15.

131 *Ibid.*, vol. II, p. 47.

132 *Ibid.*

133 Comité consultatif fédéral, provincial et territorial sur la santé de la population, 1996, p. 80.

134 *Ibid.*

135 Bill Warriner, Department of Inter-Governmental Affairs de la Saskatchewan, communication personnelle.

136 Conseil national de la prévention du crime, 1996, p. 26 et 27.

137 Multiculturalisme et Citoyenneté Canada, 1991, article 18, p. 9.

138 Campagne 2000, 1995, p. 1.

139 Mijanovich et Long, 1996, p. 1. Le Projet d'autosuffisance est un projet de recherche et de démonstration conçu pour déterminer si les mesures visant à rendre le travail plus rémunérateur que l'aide sociale peuvent amener un plus grand nombre de parents seuls qui vivent de l'aide sociale à lui préférer le travail. Le programme offre des versements mensuels en espèces aux participantes et aux participants qui abandonnent l'aide sociale pour travailler à plein temps. Ces montants en espèces s'ajoutent aux gains provenant d'un emploi.

140 Bill Warriner, Department of Inter-Governmental Affairs de la Saskatchewan, communication personnelle.

141 Kathy McPhee, Planification stratégique, Department of Community Services de la Nouvelle-Écosse, communication personnelle.

142 Donna S. Lero, Department of Family Studies, Université de Guelph, calculs spéciaux effectués à partir des données de l'*Étude nationale canadienne sur la garde d'enfants.*

143 Duxbury et Higgins, 1994, p. 30.

144 MacBride-King, 1990, p. 31.

145 Estimation produite par la Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, dans le cadre d'un autre travail effectué par Gillian Doherty.

146 Doherty, 1997.

147 *Ibid.*

148 Condition féminine Canada, 1995a, p. 81.

149 *Ibid.*, p. 6.

150 Secrétariat d'État, 1993, p. 194.

151 Condition féminine Canada, 1985, p. 54.

152 Condition féminine Canada, 1995b, p. 3.

153 Condition féminine Canada, 1995a, p. 23 et 24.

154 The Canadian Institute for Advanced Research, 1994, p. 3 et 4.

155 Depuis la rédaction du présent document, une autre façon de concevoir la garde des enfants dans le « nouveau » Canada est apparue. L'un des architectes du filet de sécurité sociale, Tom Kent, a reconnu la garde d'enfants comme un problème d'importance nationale. Il affirme que l'évolution des politiques et des dispositions fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces, telle que nous la décrivons ici, a mis en danger le régime d'assurance-maladie, et bien sûr les programmes sociaux. M. Kent propose que le gouvernement fédéral adopte un nouveau leadership en matière de politique, en fournissant tout l'argent nécessaire pour un régime d'assurance-maladie des enfants et pour un programme pancanadien de garde d'enfants. On pourra trouver d'autres détails au sujet de cette proposition dans les ouvrages ci-dessous :

Kent, T. (1996) *How to strengthen the welfare state. Policy Options*. Juin, p. 36-39, Montréal : Institut de recherches politiques.

Kent, T. (sous la direction de), (1997). *In pursuit of the public good*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.

Kent, T. (1997*). Medicare: How to keep and improve it, especially for children*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy.

156 Ces principes ont été énoncés pour la première fois sous cette forme dans Doherty *et al.*, 1995, p. 77 et 78. Texte utilisé avec la permission de l'éditeur.

157 *Ibid.*, p. 79-80. Texte utilisé avec la permission de l'éditeur.

158 Eric Hobsbawn, cité dans Reid, 1996, p. 225.

159 Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux, Communiqué, p. 3.

160 Insight Canada Research, 1996, p. 1.

161 Courchesne, 1994, p. 110.

162 *Ibid.*, p. 109.

163 *Ibid.*, p. 109 et 110.

164 En 1942, le gouvernement fédéral avait accepté de rembourser 50 p. 100 des dépenses engagées par les provinces pour soutenir les services de garde des enfants dont les mères travaillaient dans des industries de guerre considérées comme essentielles. L'Ontario et le Québec furent les deux seules provinces à en profiter. À la fin de la guerre, le gouvernement fédéral a annulé cet accord de partage des frais (Friendly 1994, p. 129).

165 Ron Yzerman, Développement des ressources humaines Canada, communication personnelle.

166 Phillips, 1989, p. 165 à 208.

167 Les autres composantes de cette stratégie étaient les suivantes : doubler la déduction pour frais de garde d'enfants, adopter un crédit d'impôt pour enfants et établir un fonds spécial de recherche et de projets spéciaux pour sept ans. Ce fonds est par la suite devenu la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants.

168 Mendelson, 1995, p. 6.

169 Battle et Torjman, 1993, p. 5.

[170] Battle et Torjman, 1995a, p. 2.

[171] *Ibid.*, p. 12.

[172] Dupré, 1996, p. 387.

[173] Battle et Torjman, 1993, p. 1.

RAPPORTS DE RECHERCHE
FINANCÉS PAR CONDITION FÉMININE CANADA
SUR LE TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE PROGRAMMES SOCIAUX (TCSPS)
ET SES RÉPERCUSSIONS DANS LA VIE DES FEMMES

Benefiting Canada's Children: Perspectives on Gender and Social Responsibility
(Des prestations pour les enfants du Canada : perspectives sur l égalité des sexes et la responsabilité sociale)
Christa Freiler et Judy Cerny
Groupe de défense des enfants pauvres

Qui donnera les soins? Les incidences du virage ambulatoire et des mesures d'économie sociale sur les femmes du Québec
(Who Will be Responsible for Providing Care? The Impact of the Move Toward More Ambulatory Care and of Social Economic Policies on Quebec Women)
Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFÉAS), Denyse Côté, Éric Gagnon, Claude Gilbert, Nancy Guberman, Francine Saillant, Nicole Thivierge et Marielle Tremblay

Women and the CHST: A Profile of Women Receiving Social Assistance, 1994
(Les femmes et le TCSPS : profil des femmes à l assistance sociale en 1994)
Katherine Scott
Centre de statistiques internationales, Conseil canadien du développement social

Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs
(Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux du Canada)
Shelagh Day et Gwen Brodsky
Day, Brodsky and Associates

The Impact of Block Funding on Women with Disabilities
(L'incidence du financement global sur les femmes ayant un handicap)
Shirley Masuda
DAWN Canada

Women's Support, Women's Work: Child Care in an Era of Deficit Reduction, Devolution, Downsizing and Deregulation
(Le soutien aux femmes, le travail des femmes et la garde d enfants, à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, de la réduction de la taille de l'État et de la déréglementation)
Gillian Doherty, Martha Friendly et Mab Oloman
Doherty Inc.

RAPPORTS DE RECHERCHE
FINANCÉS PAR CONDITION FÉMININE CANADA
SUR L ACCÈS DES FEMMES AU SYSTÈME JUDICIAIRE

A Complex Web: Access to Justice for Abused Immigrant Women in New Brunswick
(Une toile complexe : l'accès au système de justice pour les femmes immigrantes victimes de violence au Nouveau-Brunswick)
Baukje Miedema et Sandra Wachholz

Lesbian Struggles for Human Rights in Canada (not published)
(La lutte des lesbiennes pour la reconnaissance de leurs droits fondamentaux au Canada) (non publié)
Ann Robinson et Sandi Kirby

L'accès à la justice pour des victimes de harcèlement sexuel : l'impact de la décision *Béliveau-St-Jacques* sur les droits des travailleuses à l'indemnisation pour les dommages
(Access to Justice for Sexual Harassment Victims: The Impact of *Béliveau St-Jacques* on Female Workers Right to Damages)
Katherine Lippel et Diane Demers

Getting a Foot in the Door: Women, Civil Legal Aid and Access to Justice
(Un pied dans la porte : les femmes, l'aide juridique en matière civile et l'accès à la justice)
Lisa Adario
Association nationale de la femme et du droit

Family Mediation in Canada: Implications for Women s Equality
(La médiation familiale au Canada : ses implications pour l'égalité des femmes)
Yvonne Peters, Sandra Goundry et Rosalind Currie
Equality Matters! Consulting